

Kann die EU die NATO auf dem Balkan ersetzen?

Schwegmann, Christoph

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schwegmann, C. (2002). *Kann die EU die NATO auf dem Balkan ersetzen?* (SWP-Studie, S 43). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261887>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christoph Schwegmann

Kann die EU die NATO auf dem Balkan ersetzen?

S 43
Dezember 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin

Telefon +49 30 880 07-0

Fax +49 30 880 07-100

www.swp-berlin.org

swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einleitung: Friedenssicherung durch die EU? 7

**Das militärische Engagement der
Staatengemeinschaft** 9

Bestandsaufnahme SFOR, KFOR, TFF 9

SFOR 9

KFOR 10

Task Force Fox 10

Die übergeordnete Kommandostruktur und

Truppenreduzierungen 11

Entwicklungstendenzen in den

Operationsgebieten 12

Bosnien-Herzegovina 13

Kosovo 14

Mazedonien 15

Serbien und Montenegro 16

Fazit: Herausforderungen für die Friedensmissionen 17

Ein Auftrag für die EU? 19

Optionen für eine »Europäisierung« 19

Die Leistungsfähigkeit der EU 19

Kommandoführung 22

Schlußfolgerungen 26

Abkürzungen 28

Kann die EU die NATO auf dem Balkan ersetzen?

Seit dem Regierungsantritt von George W. Bush und als Folge der Attentate vom 11. September 2001 mehren sich die Anzeichen dafür, daß sich die USA möglichst bald aus den militärischen Friedensmissionen auf dem Balkan zurückziehen wollen. Für diesen Fall stellt sich die Frage, ob die Missionen auch ohne amerikanischen Beitrag NATO-Operationen bleiben oder in die Verantwortung der Europäischen Union (EU) überführt werden sollten. Die Union ist bereits auf vielfältige politische und ökonomische Weise an der Friedensimplementierung in Bosnien-Herzegovina und im Kosovo beteiligt und hat sich mit ihrer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein Instrument geschaffen, das sie auch zur Führung militärischer Operationen befähigt. In dieser Studie wird untersucht, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Operationsführung durch die EU eine Alternative zu NATO-Missionen mit amerikanischer Beteiligung werden könnte.

Die Analyse zeigt zunächst, daß die Friedensmissionen auf dem Balkan noch auf absehbare Zeit eine umfassende militärische Präsenz benötigen. Die Beteiligten müssen mit Hilfe dieser Präsenz noch einige Jahre lang in der Lage sein, Unterstützungsaufgaben in der Region wahrzunehmen und Agitationen gegen die Friedensabkommen zu unterbinden. Gemäß NATO-Einschätzung bleibt für 2003 eine breitflächige Anwesenheit größerer Kontingente im Verbund mit schnell verfügbaren Reservekräften in der Gesamtstärke von 45 000 Soldaten erforderlich.

Was den Umfang und die meisten Fähigkeiten anbelangt, wären die EU-Europäer schon heute in der Lage, den amerikanischen Anteil an den Friedensoperationen zu ersetzen. Dies könnte allerdings nicht immer auf gleichwertigem Niveau geschehen und würde beispielsweise im Bereich der Führungsinformationssysteme zusätzliche Investitionen erfordern, um vor allem die nötige Durchhaltefähigkeit zu sichern. Insgesamt würde die EU für einige Jahre auf die Nutzung von Planungskapazitäten, Fähigkeiten und Mittel der NATO angewiesen bleiben.

Unter den gegenwärtigen Umständen ist die EU nicht in der Lage, die politische Führung von KFOR und SFOR zu übernehmen. Nicht zuletzt blockieren Meinungsverschiedenheiten zwischen der Türkei und Griechenland über die Konsultationsmechanismen

zwischen der Türkei und der EU im Falle EU-geführter Operationen eine gültige Vereinbarung zwischen der Allianz und der EU zur gemeinsamen Nutzung entsprechender NATO-Ressourcen.

Als Alternative bleibt den EU-Staaten die Möglichkeit, eine »Europäisierung« innerhalb der NATO anzustreben. Eine solche Lösung würde die Anwendung des ESVP-Instrumentariums ausschließen und die politische Führung beim Nordatlantikrat der NATO belassen. Gleichzeitig hätte sie gegenüber einer EU-geführten Operation verschiedene Vorteile, die besonders für jene EU-Staaten von Bedeutung sind, die auch Mitglied der Allianz sind und in beiden Organisationen politische Mitsprache besitzen:

- ▶ Aufgrund der anhaltenden Instabilität und des Eskalationspotentials in der Region müssen die Friedenstruppen in der Lage sein, auch in Zukunft auf jede Herausforderung zu reagieren. Dies ist der Allianz gegenwärtig eher möglich als der EU, da in der NATO auf amerikanische Ressourcen für die Eingreifreserven zurückgegriffen werden kann.
- ▶ Durch die Nutzung amerikanischer und multinationaler Elemente der NATO können wiederum knappe Ressourcen der EU-Staaten geschont werden. Dies betrifft vor allem den C³I-Bereich (Command, Control, Communication, Intelligence).
- ▶ Der Nordatlantikrat – und nicht ein Gremium aus Nordatlantikrat und Politischem und Sicherheitspolitischem Komitee (PSK) der EU – würde auch in Zukunft das Forum für die transatlantische Koordination der Einsätze sein. Dadurch blieben die USA politisch direkt eingebunden, was ihre Bereitschaft zur Politikkoordination auf dem Balkan positiv beeinflussen dürfte.
- ▶ Die NATO wird von den Akteuren in der Region weitgehend mit den USA gleichgesetzt, was einen Großteil ihrer Autorität begründet. Diese Kontinuität könnte erhalten bleiben.
- ▶ Eine Änderung der den Friedensmissionen zugrundeliegenden UN-Resolutionen und des Dayton-Vertrages, die eine Operationsführung durch die NATO vorsehen, wäre unnötig.
- ▶ Analog zu einer künftigen Aufgabenverteilung innerhalb der Friedensmissionen ließe sich auch die Kommandostruktur zugunsten der Europäer verändern. Als Ziel könnte eine europäisierte Kommandostruktur innerhalb der Allianz anvisiert werden.
- ▶ Sollten einige EU-Staaten eine Übereinstimmung mit den Beschlüssen und politischen Leitlinien der EU wünschen, könnten im Politischen und Sicher-

heitspolitischen Komitee konkrete Direktiven verabschiedet werden, die die EU-Staaten im Nordatlantikrat der NATO binden würden. Solch ein Verfahren könnte auch im Hinblick auf andere Aufgaben der EU sinnvoll sein, zum Beispiel für die Polizeimission in Bosnien.

- ▶ Schließlich würden die Europäer weitere Zeit gewinnen, um (1) doch noch ein Abkommen über eine Operationsführung mit Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten auszuhandeln und (2) Defizite vor allem in den Bereichen Führungs- und Durchhaltefähigkeit abzubauen, deren Beseitigung für eine Übernahme der Operationen erforderlich ist.

Einleitung: Friedenssicherung durch die EU?

Die USA haben ihr militärisches Engagement auf dem Balkan auch nach den Terroranschlägen vom 11. September nicht gänzlich in Frage gestellt. Ein plötzlicher Abzug amerikanischer Kontingente ist nicht zu erwarten, denn die US-Regierung hält im Falle der NATO-geführten Friedensmissionen auf dem Balkan – Stabilisation Force (SFOR) in Bosnien-Herzegowina und Kosovo Force (KFOR) – vorerst an der Formel »In Together, Out Together« fest. Gleichwohl wird über eine deutliche Reduzierung der amerikanischen Anteile an den Friedensmissionen nachgedacht. Eine Beteiligung an den Missionen »Essential Harvest« bzw. »Amber Fox« in Mazedonien und damit eine Ausweitung ihres militärischen Engagements in der Region hatten die USA frühzeitig abgelehnt.¹ Die jüngst erhobene Forderung, die Mazedonien-Mission gänzlich einzustellen, kann als Versuch gewertet werden, auch für SFOR und KFOR eine Abzugsperspektive zu eröffnen.²

Im Sommer trat zudem ein neues Problem auf, aus dem sich dennoch ein Abzug amerikanischer Einsatzkräfte zunächst aus Bosnien-Herzegowina und langfristig auch aus anderen Friedensmissionsgebieten ergeben könnte. Als Reaktion auf die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag forderten die USA Immunität für ihre Soldaten auf dem Balkan und bei anderen Friedensoperationen, um sie vor Anklagen in Den Haag zu bewahren. Sollte ihnen keine Immunität gewährt werden, drohten die USA damit, die UN-Mission in Bosnien nicht zu verlängern bzw. ihre Soldaten abzuziehen. Auch wenn dieser Streit inzwischen mit einem Kompromiß beigelegt wurde, der eine auf ein Jahr befristete Immunität des US-Personals vorsieht, wird die

Unsicherheit über die langfristige Berechenbarkeit amerikanischer Friedensmissionen zunehmen.³

Letztlich besteht kein Zweifel, daß die Friedensmissionen auf dem Balkan unter George W. Bush drastisch an Bedeutung für die amerikanische Außenpolitik verloren haben. In der »Rede zur Lage der Nation« erwähnte der Präsident das amerikanische Engagement in der Region mit keinem Wort.⁴ Während die europäischen Regierungen unverändert Sonderstäbe für den Balkan einsetzen, haben die USA das Management der Friedensimplementierung von der hochrangigen Ebene der Sondergesandten und politisch einflußreichen Diplomaten auf die mittlere Ebene der Karriere-Diplomaten und in die Botschaften verlagert. Auch darin spiegelt sich eine Veränderung amerikanischer Prioritäten wider.⁵ Darüber hinaus wirbt die US-Regierung vermehrt für eine Arbeitsteilung, nach der sich die USA auf die Kriegführung konzentrieren und die Friedensmissionen den Europäern überlassen wollen.⁶ Das leitende Argument im Lichte akuter Bedrohungen und Einsätze im Kontext der Terrorismusbekämpfung ist hierbei, daß sich die Teilnahme an Friedensmissionen von einer notwendigen Last zu einem Luxus entwickelt habe, den sich die USA nicht mehr leisten können.⁷ Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, daß sich die Reduzierung der amerikanischen Kontingente in den nächsten fünf Jahren zu einem stillen Rückzug aus den Operationen entwickeln wird. Diese Tendenz könnte sich bei er-

3 Norbert Eitelhuber, UN-Friedenssicherung zwischen den Fronten. Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2002 (SWP-Aktuell 27/02).

4 Anders als in den neunziger Jahren ist der Kongreß heute kein Befürworter eines schnellen Rückzugs aus dem Balkan mehr. Auch das Militär hat gelernt, daß die Einsätze bündnispolitisch und strategisch sinnvoll sind und Argumente für Budgetverhandlungen liefern. Grundsätzliche Skepsis besteht gleichwohl fort. Vgl. Robert Hand, A Congressional View of U.S. Policy in the Balkans, in: EES News, Mai-Juni 2002.

5 Morton Abramowitz/Heather Hurlburt, Can the EU Hack the Balkans?, in: Foreign Affairs, (September/Oktober 2002), S. 3–7 (6).

6 Dies war bereits 2000 im Wahlkampf angekündigt worden. Vgl. Condoleezza Rice in: New York Times, 22.10.2000.

7 Vgl. Charles Krauthammer, We Don't Peacekeep, in: International Herald Tribune, 10.1.2002.

1 Vgl. George W. Bush, Remarks by the President in Address to Faculty and Students of Warsaw University, 15.6.2002. An der Task Force Fox (TFF) in Mazedonien sind die USA nur mit fünf Soldaten vertreten (26.3.2002).

2 Amerika für Rückzug aus Mazedonien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.10.2002. Der Kongreß verlangt ohnehin immer wieder eine Rechtfertigung des Einsatzes und die regelmäßige Prüfung, ob nicht die US-Truppen durch europäische NATO-Soldaten ersetzt werden können; Steven R. Bowman, Bosnia: U.S. Military Operations, Washington, D.C.: Congressional Research Service, updated August 5, 2002 (Issue Brief [IB] 93056).

neuten Terrorangriffen in den Vereinigten Staaten drastisch verstärken.

Überlegungen auf beiden Seiten des Atlantik, ob die Europäer nicht grundsätzlich allein für die Sicherheit in Europa sorgen sollten, während die USA ihnen lediglich in Notfällen und befristet beistünden, hat es seit Beginn des Mandats für die Implementation Force (IFOR), dem Vorläufer der SFOR, im Jahre 1995 gegeben.⁸ Nun könnten sie kurzfristig eine Renaissance erleben, die möglicherweise letztlich zu einer Anwendung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU führt.

Denn parallel zu den Präferenzveränderungen in den USA hat die Europäische Union, ausgehend von ihrem Gipfel in Köln, im Juni 1999 begonnen, im Rahmen der ESVP sukzessive Institutionen für eine politische und strategische Führung von militärischen Einsätzen aufzubauen. Schon bald möchte sie Friedenssicherungsaufgaben selbständig wahrnehmen. Der Europäische Rat hat in Barcelona (15./16. März 2002) erstmalig offiziell die Bereitschaft erklärt, schon im Herbst 2002 mit »Amber Fox« in Mazedonien die kleinste der drei Friedensmissionen von der NATO zu übernehmen.⁹ Bereits beim Treffen des Europäischen Rats in Laeken (14./15. Dezember 2001) hatte sie die Einsatzbereitschaft der ESVP erklärt.¹⁰

Obleich SFOR und KFOR im Vergleich zur »Task Force Fox« in Mazedonien ungleich umfangreichere Operationen darstellen und die NATO viel Erfahrung in der Führung dieser Einsätze hat, könnte bei weiteren Truppenreduzierungen der Wunsch in Europa wachsen, die Friedensmissionen nicht länger als NATO-Missionen zu führen, sondern sie unter die politische und strategische Führung der EU zu stellen.

Doch auch völlig unabhängig von außenpolitischen Ambitionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten kann kein Zweifel bestehen, daß den EU-Staaten an einem Erfolg der Friedensmissionen gelegen sein muß. Angesichts der geographischen Lage der Krisenregion, die sich inmitten des Territoriums der EU befindet,

und aufgrund des politischen und finanziellen Engagements, das die Union und ihre Mitgliedstaaten seit mehr als zehn Jahren in dieser Region gezeigt haben, wäre die EU faktisch auch ohne amerikanische Beteiligung zu einer Fortsetzung der Missionen gezwungen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen geht die Studie der Frage nach, *ob* und *wie* eine Operationsführung der EU in die Praxis umgesetzt werden könnte und welche militärischen und politischen Voraussetzungen dafür erfüllt sein müßten.

Eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Friedensmissionen soll den Umfang und die Dimension der Herausforderungen deutlich machen. Im zweiten Schritt wird die Entwicklung der Friedensprozesse in den Operationsgebieten analysiert, um Rückschlüsse auf den weiteren Verlauf der Missionen und auf zukünftige Szenarien zu ziehen. Anschließend wird untersucht, ob und inwieweit die EU militärisch fähig und politisch gerüstet ist, die gestellten Aufgaben zu erfüllen.

Nicht diskutiert wird die Möglichkeit der Übernahme von lediglich einer oder zwei der drei Operationen. Schließlich geht auch die amerikanische Diskussion bisher lediglich von den beiden Optionen aus, entweder keinen oder einen totalen Rückzug aus dem Balkan zu vollziehen. Tatsächlich wäre es für die USA in Anbetracht der vielfältigen Beziehungen zwischen KFOR und SFOR militärpolitisch nicht sinnvoll, wenn sie die Mitsprache in einer der beiden Operationen aufgäben, während sie in der anderen präsent blieben. Darüber hinaus ergäben sich bei einer Teilung des Kommandos zwischen KFOR und SFOR zahlreiche Duplizierungen (z.B. des Operation Commander und des Force Commander [OpCdr, FCdr]), die die knappen C³-Ressourcen (Kommando, Führung und Kommunikation) der beteiligten Staaten und insbesondere jene der Europäer zusätzlich belasten würden.

⁸ Vgl. Gordon Wilson, Post SFOR: A European Security Solution?, in: RUSI Journal, (Juni 1998). Die Auffassung, daß der Konflikt auf dem Balkan ein »europäisches Problem« sei, das eine »europäische Lösung« benötige, war bereits 1991 Konsens zwischen der Regierung Bush (senior) und der EG.

⁹ Europäischer Rat, Presidency Conclusions, European Council in Barcelona, 15./16.3.2002 (SN 100/02). Vgl. Christoph Schwegmann, »Fuchsjagd« in Mazedonien, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2002 (SWP-Aktuell 9/02).

¹⁰ Europäischer Rat, Presidency Conclusions, European Council in Laeken, 14./15.12.2001, Annex II (SN300/1/01 REV1).

Das militärische Engagement der Staatengemeinschaft

Bestandsaufnahme SFOR, KFOR, TFF

SFOR

Der Auftrag der IFOR-Nachfolgemission Stabilisation Force (SFOR) besteht darin, ein sicheres Umfeld für die internationalen Friedensbemühungen in Bosnien-Herzegovina herzustellen. Im einzelnen soll sie die internationalen Organisationen bei ihrer Arbeit schützen und unterstützen, die Armee Bosnien-Herzegovinas ausbilden und neu strukturieren, jegliche Agitation gegen das Dayton-Abkommen unterbinden und insbesondere durch flexible militärische Präsenz in kritischen Regionen den Ausbruch von Gewalt verhindern, beispielsweise im Zuge der Wiederansiedlung von Flüchtlingen. Darüber hinaus leistet SFOR Unterstützung bei der Suche und der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher, für die der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag Haftbefehle ausgestellt hat.

Dieses Aufgabenprofil leitet sich aus dem Abkommen von Dayton ab, in dem die Konfliktparteien zugestimmt haben, daß die NATO im Auftrag des UN-Sicherheitsrates eine Friedenstruppe für Bosnien-Herzegovina aufstellt, »die unter Befugnis, Weisung und politischer Kontrolle des Nordatlantikrats (NATO) stehen und über die NATO-Kommandostruktur operieren wird.«¹¹ Mit UN-Resolution 1088 wurde ein Jahr später die IFOR- in die heutige SFOR-Mission umgewandelt.¹²

Mit 32 000 Soldaten aus 33 Ländern (darunter 17 NATO-Staaten) war die Truppenstärke von SFOR 1996 rund halb so groß wie jene von IFOR. Bis März 2002 hatte sich der Umfang der Friedenstruppe auf nur noch rund 18 000 Soldaten verringert. Die aktuellen Planungen im Rahmen des Joint Operations Area Review (JOAR)¹³ der NATO sehen eine weitere Reduzierung auf lediglich 12 000 Soldaten vor, die bis Ende 2002 umgesetzt werden soll. Diese Verkleinerung der

Mission soll im wesentlichen durch Umstrukturierungen erreicht werden. Noch im Mai 2002 unterstanden dem Hauptquartier (HQ SFOR) mit seinem etwa 500 Personen umfassenden Mitarbeiterstab die Multinationalen Divisionen Nord (MND-N, 4800 Personen), Südost (MND-SE, 4600) und Südwest (MND-SW, 4000) sowie zusätzliche, direkt unterstellte Operationstruppen (Theatre-Troops, 1700).¹⁴ Jede Multinationale Division umfaßte vier Kampfgruppen (Battle Groups), die ihrerseits als Mini Task Forces konzipiert waren, das heißt eigenständige Fähigkeiten in den Bereichen Aufklärung, Infanterie, leichte Artillerie, Führung (Command and Control), Logistik, Militärpolizei, medizinische Versorgung, Transport und technische Unterstützung besaßen. Die Kampfgruppen waren zusätzlich für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (Civil-Military Cooperation, CIMIC) zuständig. Ihr Umfang betrug ungefähr 850 Soldaten, was einem verstärkten Bataillon entspricht.

Als Ergebnis der JOAR werden diese Multinationalen Divisionen nun auf die Größe von Multinationalen Brigaden reduziert, wobei ihre inhaltliche Struktur und ihre Aufgaben beibehalten werden.¹⁵ Darüber hinaus wird ein Konzept für Reservekräfte entwickelt, die im Bedarfsfall die Einsatzkräfte unterstützen können. Dieses Konzept wird an anderer Stelle im Detail erläutert. Die Umstrukturierung und Verkleinerung der Mission wird von der NATO mit veränderter Aufgabenstruktur und größerer Effizienz begründet: »Vor dem Hintergrund sich verändernder Sicherheitsbedingungen erscheint es nun angemessen, leichtere, mobilere und flexiblere Streitkräfte zu schaffen, die nicht nur kostengünstiger, sondern auch in der Lage sein werden, den gegenwärtigen Herausforderungen wirksam zu begegnen.«¹⁶

¹⁴ Zu diesen zählt beispielsweise die Operational Reserve (OPRES), die schnell und flexibel landesweit eingesetzt werden kann, um andere Kontingente zu vertreten oder ihnen bei Gefahr beizustehen.

¹⁵ Es gab Überlegungen, auch die Brigade-Ebene einzusparen und die Einsatzverbände direkt durch das HQ SFOR zu führen. Dieser Vorschlag ließ sich aufgrund gegenläufiger nationaler Interessen nicht durchsetzen.

¹⁶ NATO, NATO Approves Changes to KFOR and SFOR, Press Release 2002 (064), 10.5.2002.

¹¹ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Paris, 14.12.1995, Annex 1. UNSR, Resolution 1031 (1995).

¹² UNSR, Resolution 1088 (1996).

¹³ Dieser Überprüfungsprozeß erfolgt im regelmäßigen Abstand von sechs Monaten.

KFOR

Der Auftrag der Kosovo Force (KFOR) resultiert aus UN-Resolution 1244 vom 10. Juni 1999, die das Friedensabkommen für das Kosovo enthält. Er besteht erstens in der Herstellung eines sicheren Umfeldes für die Friedensimplementierung, inklusive der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zweitens in der Durchsetzung des Militärtechnischen Abkommens mit der Jugoslawischen Volksarmee und drittens in der vorläufigen Unterstützung von UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) bei der Bewältigung ihrer zivilen Aufgaben. Entsprechend hat KFOR das Recht, Gesetz und Ordnung durchzusetzen, bis UNMIK ihrerseits dazu in der Lage ist.

Dieser weitgehende Auftrag umfaßt im Detail eine Vielzahl von Aufgaben: Patrouillen, Luftaufklärung, Straßenkontrollen, Reaktion auf zivile Notrufe, Sucheinsätze, Grenzkontrolle, Untersuchung krimineller Aktivitäten sowie Festnahme und Inhaftierung von Kriminellen, Demilitarisierung der einstigen UÇK und Hilfe bei der Ausbildung der zivilen Kosovo-Schutztruppe (Kosovo Protection Corps, KPC) wie auch einer kosovarischen Polizei. Darüber hinaus erfüllt KFOR nach wie vor zahlreiche weitere Aufgaben zur Unterstützung der UNMIK, unter anderem Bauarbeiten, Personenschutz, Ausbildung zur Minenräumung und Feuerwehraufgaben.

Der ursprüngliche Umfang von KFOR hat sich seit Erreichen der Gesamtstärke im August 1999 bis zum Frühjahr 2002 kaum verändert und lag im März 2002 bei etwa 40 000 Soldaten, die im Kosovo stationiert waren. Lediglich die Unterstützungstruppen von ursprünglich 10 000 Mann wurden stark verringert. Beispielsweise war das für den Nachschub und die Verbindung zur mazedonischen Regierung zuständige Hauptquartier in Skopje (KFORHQ Rear) von ursprünglich 6000 auf rund 1000 Personen verkleinert worden. Die Struktur von KFOR bestand im Kern aus fünf Multinationalen Brigaden (MNB), die von Großbritannien (MNB-Center), Frankreich (MNB-Nord), den Vereinigten Staaten (MNB-Ost), Italien (MNB-West) und Deutschland (MNB-Süd) geführt wurden. Des weiteren existierten Kommandokräfte im KFOR-Hauptquartier in Priština, eine über 300 Mann starke Multinationale Spezialeinheit (Multinational Specialized Unit, MSU), die hauptsächlich Polizeiaufgaben wahrnimmt,¹⁷

¹⁷ Sie besteht aus einem italienischen Carabinieri-Regiment, einem Kontingent der französischen Gendarmerie und einer estnischen Armee-Einheit.

sowie Transport- und Logistikkkräfte außerhalb des unmittelbaren Einsatzgebietes.

Als Ergebnis der Joint Operations Area Review (JOAR) wurden diese fünf Brigaden der KFOR nun um zwei verringert, wobei die von Frankreich und Großbritannien (MNB-Nord, MNB-Center) sowie die von Deutschland und Italien geführten Brigaden (MNB-Süd, MNB-West) zusammengelegt wurden. Die von den USA geführte MNB-Ost bleibt erhalten, wird aber voraussichtlich einen größeren Anteil nicht-amerikanischer Truppen aufnehmen. In Mazedonien werden die drei Hauptquartiere – KFOR Rear (Logistik), das NATO Co-ordination and Co-operation Center (NCCC, für die Verbindung zu Mazedonien) sowie das Hauptquartier der TFF – durch die Einsparung von KFOR Rear auf zwei reduziert.

Durch diese Anpassungen der Kommandostruktur sowie durch den Rückzug der schwer bewaffneten Einheiten, die für eine Auseinandersetzung mit der jugoslawischen Armee vorgesehen waren und insofern nicht mehr benötigt werden, sollen bis Ende 2002 Einsparungen von 4800 Soldaten erreicht werden. Dies entspricht einer Reduzierung von ca. 38 000 auf 33 200 Personen. An der KFOR-Operation sind 38 Staaten beteiligt, 19 davon sind Mitglieder der NATO.

Task Force Fox

Im Gegensatz zu SFOR und KFOR basiert die Operation »Amber Fox« nicht auf einem UN-Mandat, sondern auf einer Einladung der mazedonischen Regierung. Die Friedensmission ist eine Nachfolgeoperation von »Essential Harvest«, in deren Rahmen die NATO auf Grundlage des Abkommens von Ohrid mit rund 3500 Soldaten ca. 3300 Waffen der albanischen Rebellen einsammelte. »Essential Harvest« wurde im August 2001 auftragsgemäß beendet.

Durch ihre andauernde Präsenz trägt die Allianz weiterhin zur Stabilisierung des Friedens in Mazedonien bei, hat aber offiziell einen veränderten Auftrag. Demnach entspricht die NATO mit der Task Force Fox (TFF) dem Wunsch der mazedonischen Regierung, sie beim Schutz der internationalen Beobachter von EU und OSZE zu unterstützen. Die knapp 180 Mann starke Mission soll zudem den Friedensvertrag zwischen albanischen Rebellen und mazedonischen Sicherheitskräften überwachen. Die Vereinbarung mit der Regierung in Skopje gilt jeweils für drei Monate. Bis Juni 2002 stellte die NATO für den Schutz der 54

(EU) bzw. 124 (OSZE) Beobachter 700 Soldaten bereit, die bei Bedarf von ca. 300 deutschen Soldaten von KFOR Rear unterstützt wurden. Nachdem die Niederlande im Juni das Kommando der TFF von Deutschland übernommen hatten, wurde dieses Verstärkungs-kontingent in die TFF eingegliedert. Dadurch wuchs der Umfang der Mission auf knapp 1000 Soldaten an.

Die Zukunft der TFF, an der 13 Staaten beteiligt sind, ist derzeit ungewiß. Da sich die Regierungsbildung in Skopje nach den Parlamentswahlen Mitte September noch eine Weile hinziehen kann, wird die NATO den Auftrag zunächst nur bis Ende des Jahres verlängern, wobei die Niederlande weiterhin als Führungsnation fungieren. Inzwischen zeichnet sich eine Verlängerung der NATO-Mission um sechs Monate ab. Dabei ist mit einer weiteren Umstrukturierung und Verkleinerung der TFF zu rechnen.¹⁸

Die übergeordnete Kommandostruktur und Truppenreduzierungen

Die drei Friedenseinsätze sind innerhalb der NATO-Kommandostruktur auf operationeller Ebene dem Kommando AFSOUTH (Allied Forces Southern Europe) zugeordnet, wobei der Kommandeur der TFF dem NATO-Repräsentanten der KFOR in Mazedonien untersteht.¹⁹ Entsprechend teilen sich die drei Operationen zahlreiche Fähigkeiten, die eine interoperationelle Kooperation ermöglichen: Sie verfügen über einheitliche Kommunikationsstrukturen, haben Zugriff auf identische Informationen im Bereich Intelligence und Aufklärung bzw. tauschen ihre Erkenntnisse untereinander aus und nutzen teilweise gemeinsame Strukturen im Bereich Transport und Logistik. Die TFF ist darüber hinaus in vielfältiger Hinsicht mit KFOR verflochten. So nimmt die TFF Sicherungsaufgaben für die KFOR in Mazedonien unter anderem an der Grenze zum Kosovo wahr, während KFOR über ihr NATO Co-ordination and Co-operation Center (NCCC) in Skopje für die Abstimmung mit der mazedonischen Regierung sorgt.

Das Kommando von AFSOUTH ist wiederum dem Supreme Headquarter Allied Powers Europe (SHAPE) in Mons unterstellt, das die strategische Planung der Operationen durchführt und in der Funktion des

Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) das strategische Kommando innehat. Die Hauptquartiere im Operationsgebiet werden durch verschiedene multinationale Hauptquartiere gebildet und wechseln alle sechs Monate. Im Frühjahr 2002 stellte EUROMARFOR den Nukleus des HQ SFOR, das General Land Command in Lille den Kern von HQ KFOR.

Während der JOAR wurde diskutiert, SFOR und KFOR unterhalb von CINCSOUTH in einem gemeinsamen Kommando zusammenzufassen. Diese Idee wurde allerdings mit Verweis auf die unterschiedlichen Aufträge und rechtlichen Grundlagen der Operationen sowie der räumlich getrennten Operationsgebiete nicht weiter verfolgt.²⁰ Einen regionalen Ansatz verfolgt die NATO gleichwohl bei ihren Reservestärken. Hier wird fortan zwischen drei Gruppen unterschieden: (1) einer strategischen Reserve, die dem Nordatlantikrat (NAR) untersteht, (2) einer operativen Reserve, die beim CINCSOUTH angesiedelt ist und im gesamten Einsatzgebiet (SFOR, KFOR und TFF) eingesetzt werden kann, und (3) einer taktischen Reserve, die den Kommandeuren von SFOR und KFOR direkt untersteht. Die operative Reserve besteht aus vier Bataillonen, wobei lediglich ein Bataillon stets verfügbar ist (dieses wird derzeit von GB gestellt). Die restlichen drei Bataillone sind als Standby-Reserve (D, USA, I) vorgesehen.

Im Rahmen der angestrebten Gesamtstärken von SFOR und KFOR haben die Truppensteller nationale Reduzierungswünsche formuliert, die unter anderem auf neue Engagements im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus zurückzuführen sind (siehe Tabellen 1 und 2, S. 12). Vor allem diese Bestrebungen der NATO-Staaten sind derzeit Bestandteil von Verhandlungen innerhalb der Allianz.

Entwicklungstendenzen in den Operationsgebieten

Die stetige Verringerung der stationierten Kontingente erfolgte in der Vergangenheit unter Hinweis auf die zunehmende Stabilisierung in den Operationsgebieten sowie auf die veränderten Aufgaben einer Friedenstruppe, die nach einer Phase der Friedens-erzwingung nun friedenserhaltend tätig ist und

¹⁸ Sachstand ist Mitte November 2002.

¹⁹ Der Kommandeur TFF steht im Range eines Brigadegenerals, während der NATO-Repräsentant in Skopje ein Generalmajor ist. Bis zur Auflösung von KFOR Rear war dieser gleichzeitig Kommandeur von KFORHQ Rear.

²⁰ NATO, NATO Approves Changes for KFOR and SFOR, Press Release (2002) 064, 10.5.2002. Zu den Plänen im Rahmen des JOAR siehe auch: NATO Moves to Radically Cut Balkan Deployment, in: Jane's Defence Weekly, 3.4.2002, S. 5.

Tabelle 1**Entwicklung und geplante Reduzierungen bei SFOR, KFOR und TFF***

| | März 2002 | Juli 2002 | Zielgröße 2003 |
|--------------|----------------------|-----------|----------------|
| SFOR | 19 345 | 16 243 | 12 000 |
| KFOR | 38 625 | 34 214 | 33 200 |
| Gesamtstärke | 57 970 | 50 457 | 45 200 |
| TFF | 744+264 ^a | 993 | ungewiß |

* Exakte Daten der Spalten 1 und 2: 26. März und 2. Juli 2002. In Einzelfällen unterliegen die Zahlen wegen des ständigen Truppenaustauschs starken Tagesschwankungen.

a Die Differenz zur Gesamtstärke erklärt sich aus den Schwankungen der Tagesstärke.

264 Soldaten deutsche Kontingenttruppen (durch KFOR bereitgestellt).

Tabelle 2**Entsendungen und Reduzierungsplanungen ausgewählter Staaten und Staatengruppen^a**

| | SFOR | | | KFOR | | | TFF | |
|----------------------------|-----------|-----------|-------------------------------|-----------|-----------|------------------|----------------------|------------------|
| | März 2002 | Juli 2002 | geplant | März 2002 | Juli 2002 | geplant | März 2002 | Juli 2002 |
| USA | 3 852 | 2 471 | 1 800 ^b | 5 581 | 5 160 | k.A. | 5 | 8 |
| Rußland | 598 | 349 | 270 ^c | 1 843 | 752 | 600 | – | – |
| Deutschland | 1 702 | 1 533 | 1 000 ^d | 4 708 | 4 540 | 3 100 | 315+264 ^e | 239 ^f |
| Frankreich | 2 256 | 2 235 | 1 300 ^g | 5 421 | 4 964 | 4 400 | 155 | 155 |
| | | | | | | bis 4 900 | | |
| Griechenland | 108 | 116 | k.A. | 2 079 | 1 866 | k.A. | | 20 |
| Großbritannien | 1 951 | 1 634 | 1 400 ^h | 2 778 | 1 800 | 200 + | – | – |
| | | | | | | 600–900 | | |
| | | | | | | Op.Reserve | | |
| Italien | 1 560 | 1 473 | Redu- zierung ⁱ | 5 897 | 4 827 | Redu- zierung | 122 | 122 |
| Niederlande | 1 734 | 1 191 | k.A. | 3 | 1 | k.A. | – | 295 |
| Spanien | 1 071 | 1 539 | k.A. | 1 361 | 1 439 | k.A. | 13 | 13 |
| Türkei | 757 | 1 163 | konstant | 1 199 | 695 | konstant | 3 | 3 |
| EU ^j | 11 272 | 10 125 | | 25 964 | 23 677 | | 672 | 891 |
| EU-Kandidaten ^k | 1 672 | 1 342 | | 2 987 | 2 452 | | 67 | 67 |
| Sonstige ^l | 1 954 | 1 960 | | 2 250 | 2 174 | | – | – |

a Die Planungen beziehen sich auf kurzfristige Reduzierungswünsche, die über die konkreten Reduzierungsvereinbarungen der Truppensteller hinausgehen.

b So die Angabe bei Morton Abramowitz/Heather Hurlburt, Can the EU Hack the Balkans?, in: Foreign Affairs, (September/Oktober 2002), S. 6.

c Interfax Military News Agency, Weekly Newsletter 14(30), 12.4.2002.

d Atlantic News, (12.4.2002) 3375; Verringerung auf dem Balkan bringt kaum Entlastung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.4.2002.

e ANSA, Bosnia: Contingente; Inaugurata Nuova Base Rogatic, 13.5.2002 (www.ansa.it).

f Durch Übergabe des Kommandos an die Niederlande am 26. Juni 2002.

g Quelle: Avec ses alliés, la France prépare un allègement du dispositif militaire dans les Balkans, in: Le Monde, 2.5.2002, S. 4.

h Ministry of Defence, London.

i ANSA, Bosnia: Contingente; Inaugurata Nuova Base Rogatic, 13.5.2002 (www.ansa.it).

j Davon Dänemark, das nicht an der ESVP teilnimmt, 360 (286) bei SFOR, 526 (695) KFOR und 35 (35) TFF.

k Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Türkei, Ungarn.

l (SFOR und KFOR): Argentinien, Kanada, Marokko, Norwegen; (SFOR): Albanien, Australien, Neuseeland; (KFOR): Aserbaidshan, Georgien, Island, Schweiz, Ukraine, Vereinigte Arabische Emirate.

hauptsächlich Polizei- und Unterstützungsaufgaben übernommen hat.²¹ Doch trotz des offensichtlichen Bemühens der NATO, bei ihren Truppenreduzierungen Sicherheitsrisiken zu vermeiden, die einen Erfolg der Friedensmissionen gefährden könnten, befindet sich die Allianz unverkennbar in einer Zwickmühle zwischen ihren eigenen, an den operationellen Notwendigkeiten ausgerichteten Planungen und den nationalen Interessen ihrer Mitglieder. Denn deren Bitte um stetige Reduzierung der Kontingente resultiert nur zu einem Teil aus der veränderten Sicherheitssituation im Operationsgebiet. Vielmehr sind es die finanziellen Restriktionen der einzelnen Truppenssteller und ihr Wunsch, Kräfte für Operationen in anderen Krisenregionen freizusetzen, die die Reduzierungen begründen. Im folgenden soll die derzeitige Sicherheitslage auf dem Balkan analysiert werden, um Aufschlüsse über die von der EU benötigten Fähigkeiten zu gewinnen.

Bosnien-Herzegovina

Für Bosnien-Herzegovina weisen Regionalexperten darauf hin, daß die Rückkehr von Kriegsflüchtlingen in ihre Dörfer, eine wesentliche Forderung des Dayton-Vertrages, noch für lange Zeit militärisch abgesichert werden muß. Sollte die internationale Gemeinschaft zudem eine effektivere Gestaltung der Regierungsstrukturen in Bosnien durchsetzen wollen, um den Dayton-Prozeß zu vervollständigen, sei eine Verringerung von SFOR auf absehbare Zeit nicht möglich.²²

Tatsächlich lassen die Entwicklungen der letzten Jahre bestenfalls einen vorsichtigen Optimismus zu, denn positiven politischen Veränderungen stehen Rückschläge und Unsicherheiten gegenüber. Eindeutig günstig haben sich in erster Linie die außenpolitischen Bedingungen entwickelt. In den Nachbarstaaten Kroatien und Serbien kamen in den letzten Jahren Regierungen an die Macht, die den Friedensprozeß und die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft befürworten. Damit wurde den radikalen Kräften in Bosnien wichtige Unterstützung entzogen.

Innenpolitisch ist die Lage weniger eindeutig. Zwischen den beiden Wahlen im November 2001 und im Oktober 2002 regierte in Sarajevo eine multi-ethnische Koalitionsregierung, die den Dayton-Prozeß unterstützte. Bei schwacher Wahlbeteiligung siegten im Oktober erneut die nationalistischen Parteien der drei Volksgruppen. Was dies für den Friedensprozeß bedeutet, bleibt zunächst abzuwarten. In der Vergangenheit ging die internationale Gemeinschaft, vertreten durch den vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten Hohen Repräsentanten, konsequent gegen die Gegner des Friedensprozesses vor und scheute sich nicht, von ihren weitreichenden Befugnissen, zum Beispiel der Absetzung von Politikern, Gebrauch zu machen. Im Zuge der jetzt erfolgten Stärkung der nationalistischen Kräfte könnten derartige Maßnahmen vermehrt nötig werden.

Unter diesen Bedingungen ist SFOR unverändert der militärische Rückhalt der zivilen Friedensimplementierung. Gewaltsame Aktionen serbischer und kroatischer Dayton-Gegner beispielsweise in Banja Luka, Trebinje und Mostar sowie Angriffe auf Flüchtlinge, die in ihre Heimatdörfer zurückkehren, kommen immer wieder vor. Auch sechseinhalb Jahre nach Dayton sind solche radikalen Kräfte in der Lage, eine Eskalation zu provozieren, die den Bürgerkrieg in der Region wiederaufflammen lassen könnte. In Ermangelung schlagkräftiger Regierungstruppen und Polizeikontingente bleibt SFOR auf absehbare Zeit die einzige Kraft, die solche Entwicklungen unterbinden kann.²³

Entsprechend wird eine militärische Friedensoperation notwendig bleiben, will man die erzielten Fortschritte der Implementierung nicht wieder aufs Spiel setzen und Bosnien-Herzegovina einer ungewissen Zukunft überlassen. Die Entstehung eines Sicherheitsvakuum in Teilen Bosniens könnte schnell zu einem Wiederaufleben von Feindseligkeiten führen, die wiederum ein verstärktes militärisches Eingreifen der internationalen Gemeinschaft nötig machen würden.

²¹ Vgl. NATO, NATO Approves Changes to KFOR and SFOR, Press Release 2002 (064), 10.5.2002.

²² ICG, Bosnia: Reshaping the International Machinery, Sarajevo/Brüssel, 29.11.2001 (ICG Balkans Report No. 121), S. 3; vgl. außerdem: ICG, No Early Exit: Nato's Continuing Challenge in Bosnia, Sarajevo/Brüssel, 22.5.2001 (ICG Balkans Report No. 110).

²³ Dies wurde deutlich, als SFOR im März 2001 versuchte, eine gut organisierte Revolte kroatischer Separatisten – im Zusammenhang mit der Zerschlagung der in illegale Geschäfte verwickelten *Hercegovska Banka* – lediglich mit Carabinieri anstelle »grüner« Armee-Einheiten zu bekämpfen. Siehe: ICG, No Early Exit: Nato's Continuing Challenge in Bosnia [wie Fn. 22], S. 3ff.

Kosovo

Auch im Kosovo bleibt die internationale Militärpräsenz im Rahmen der KFOR Voraussetzung für eine effektive Friedensimplementierung. Denn solange der endgültige Status des Kosovo und die Konsequenzen einer Umsetzung eines entsprechenden Beschlusses nicht feststehen, wird die internationale Gemeinschaft ihr Protektorat auch militärisch sichern müssen. Wenn die albanischen Kommunalwahlen im Oktober 2000 und die Parlamentswahlen im November 2001 die Etablierung einer Selbstverwaltung auch vorangebracht haben, wird letztlich doch die Unabhängigkeitsfrage mittelfristig die Agenda der kosovarischen Akteure bestimmen. Im nicht unterzeichneten, aber im politischen Teil akzeptierten Rambouillet-Abkommen (Kapitel 8), auf das die UN-Resolution 1244 Bezug nimmt, war vereinbart worden, daß drei Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens eine internationale Konferenz über den Status des Kosovo entscheiden solle. Dabei sollte auch der Wille der Bevölkerung berücksichtigt werden. Daraus leiten die albanischen Parteien, für die übereinstimmend nur ein unabhängiges Kosovo akzeptabel ist, das Recht auf ein Referendum über den endgültigen Status des Provinz ab. Demgegenüber wurde in UN-Resolution 1244 festgestellt, daß das Kosovo Bestandteil der Bundesrepublik Jugoslawien bleiben, aber substantielle Autonomie erhalten soll. Inzwischen sind jedoch die USA zumindest inoffiziell von dieser Formel abgerückt und würden auch ein unabhängiges Kosovo akzeptieren.²⁴

Prinzipiell scheinen aus heutiger Sicht vier Lösungen möglich: (1) eine Spaltung des Kosovo in einen serbischen und einen albanischen Teil, wobei der letztere unabhängig würde; (2) ein langfristiges internationales Protektorat; (3) ein neu definiertes föderatives Jugoslawien, in dem das Kosovo einen Republikstatus erhielte, und (4) eine konditionierte Unabhängigkeit des Kosovo.²⁵

²⁴ Gespräch mit hochrangigen Regierungsbeamten im State Department, Mai 2001.

²⁵ Franz-Lothar Altmann ergänzt noch die meines Erachtens lediglich theoretischen Optionen einer Wiedereingliederung der Provinz in den serbischen Staat und die Wiederherstellung des Status einer autonomen Provinz innerhalb Serbiens: Franz-Lothar Altmann, Optionen für die Zukunft des Kosovo, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001, S. 16. Siehe auch: Dimitrios Triantaphyllou (Hg.), What Status for Kosovo?, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, Oktober 2001 (Chaillot Papers 50).

Ohne auf diese Friedenspläne näher eingehen zu wollen, ist offensichtlich, daß sich die internationale Militärpräsenz im Falle ihrer Umsetzung unterschiedlichen Herausforderungen ausgesetzt sähe. Nach heutigem Ermessen ließe sich nur eine Republiklösung (Option 3) relativ friedlich durchsetzen, da sie in jedem Falle die Zustimmung und Einigung aller betroffenen Volksgruppen voraussetzte. Der neue Vertrag zwischen Montenegro und Serbien über die Neudefinition der Beziehungen innerhalb eines Staates *Serbien und Montenegro* scheint einen solchen Schritt zu begünstigen. Dieser positiven Perspektive stehen die keineswegs ausgeräumten Spannungen innerhalb der politischen Eliten dieser Länder gegenüber. Es erscheint derzeit unwahrscheinlich, daß beide Teilrepubliken daran interessiert wären, ein albanisches Kosovo in ihre Republik aufzunehmen, zumal die Provinz Vojvodina ähnliche Ansprüche wie das Kosovo formulieren könnte. Die Kosovo-Albaner halten ohnehin an ihrer Forderung nach einem eigenen Staat fest. Die anderen Optionen wären ohne ein massives Engagement der KFOR nicht durchsetzbar.

Eine kosovarische Autonomie im Rahmen eines internationalen Protektorats ist die derzeit praktizierte und auch mittelfristig wahrscheinliche Lösung. Unter Aufsicht der internationalen Gemeinschaft soll so eine vorsichtige Annäherung zwischen den Volksgruppen bewirkt werden, die langfristig eine friedliche Klärung des Status ermöglicht. Die dafür nötige Militärpräsenz wird insbesondere deswegen umfangreich und robust bleiben müssen, da eine offene und gegen UNMIK und KFOR gerichtete Radikalisierung der Albaner befürchtet werden muß, je deutlicher eine Unabhängigkeit des Kosovo in weite Ferne rückt. Eine Unabhängigkeit der Provinz hätte vermutlich erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Region, da unter anderem albanische Kräfte in Mazedonien Forderungen nach einer Vereinigung Nord-Mazedoniens mit dem Kosovo erheben könnten. Auch viele Serben werden solch einen Schritt derzeit und noch auf einige Jahre hin kaum akzeptieren, so daß mit Unruhen in Serbien und Montenegro zu rechnen wäre. Gleiches gilt für eine Aufteilung des Kosovo, da auch in diesem Fall serbisch-orthodoxe religiöse Stätten und national-historisch bedeutende Gegenden albanisch dominierten Regionen des Kosovo zufallen würden. Zudem wäre ein von der internationalen Gemeinschaft explizit unerwünschter Bevölkerungsaustausch unvermeidbar, da die Minderheiten auf beiden Seiten Angst vor gewaltsamen Übergriffen

durch die jeweilige Bevölkerungsmehrheit haben.²⁶ Die Umsetzung dieser Optionen würde die sicherheitspolitische Lage in der Region eher verschärfen als entspannen.

Schließlich ist zu beachten, daß im Kosovo eine ähnliche Abhängigkeit vom amerikanischen Engagement besteht wie in Bosnien, wenngleich mit unterschiedlichen Vorzeichen. Die USA gelten derzeit als einzige Nation, die sich mit einer zukünftigen Unabhängigkeit der Provinz abfinden würde, während die Europäer noch immer an der Formel der Resolution 1244 festhalten. Zudem haben die USA in der Vergangenheit gezeigt, daß sie maßgeblichen Einfluß auf jene Politiker ausüben können, die ehemals die UÇK geführt haben und nun in kosovo-albanischen Parteien oder im zivilen Schutzkorps des Kosovo an der Führung des Landes beteiligt sind. Es waren auch die USA, die die UÇK ehemals in bilateralen Gesprächen zur Entwaffnung und zur Gründung dieses Hilfskorps bewegen konnten.²⁷ Ob die Europäer die albanischen Parteien ebenso gut zur Kooperation bewegen könnten wie die Amerikaner, bleibt fraglich.²⁸

Mazedonien

Im Gegensatz zu SFOR und KFOR haben innenpolitische Entwicklungen in Mazedonien nicht zwangsläufig Auswirkungen auf die Präsenz der NATO. Denn die KFOR-Truppen in Mazedonien und die TFF sind keine Friedenstruppen und nicht berechtigt, in den Konflikt zwischen den Volksgruppen einzugreifen. Sie haben einzig die Aufgabe, den Nachschub für KFOR zu sichern bzw. gemeinsam mit Mazedonien den Schutz der zivilen Beobachter zu garantieren. Der Auftrag der TFF wurde am 26. Oktober 2002 um zwei Monate bis Mitte Dezember verlängert, wobei die Niederlande die Führung der Mission behalten. Eine Fortsetzung der Mission im Jahr 2003 wird derzeit intensiv innerhalb

der NATO diskutiert. Alternativ hat sich die EU zu einer Übernahme der Operation bereit erklärt.²⁹

Interpretiert man den Auftrag der TFF losgelöst von den Beobachtermissionen und ihrem eigentlichen Mandat als Militärpräsenz, die gemeinsam mit anderen NATO-Kontingenten im Land gegenüber den Konfliktparteien eine abschreckende Wirkung entfalten soll, gibt die aktuelle Lage noch keinen Anlaß, die Truppen zu reduzieren.

Aufgrund des Ergebnisses der unerwartet friedlich verlaufenen Wahlen vom 15. September 2002 muß das Parteienbündnis *Gemeinsam für Mazedonien* um den künftigen Ministerpräsidenten Branko Crvenkovski mit der albanischen *Demokratischen Union für Integration* (DUI) unter dem ehemaligen UÇK-Führer Ali Ahmeti koalieren. Der Ausgang der Koalitionsverhandlungen und insbesondere die Art der Regelung des zukünftigen albanisch-mazedonischen Verhältnisses in der Republik wird Auswirkungen auf die Sicherheitslage im Lande haben. Das Abkommen von Ohrid hat zwar weitreichende Fragen der Selbstverwaltung, kulturellen Autonomie und angemessenen Repräsentation albanischer Mazedonier in der öffentlichen Verwaltung geregelt, seine Umsetzung in eine entsprechende Gesetzgebung bleibt aber konfliktträchtig.³⁰ Dies war einer der Gründe dafür, warum die NATO die Operation Fox zunächst nur bis zum 15. Dezember verlängern wird.³¹

Die mazedonische Regierung ist derzeit nicht in der Lage, ihr Gewaltmonopol in allen Orten des Landes durchzusetzen, und erhofft sich eine Beruhigung der Situation durch eine NATO-Militärpräsenz. Eine EU-Präsenz wäre von Regierungsseite ebenfalls willkommen, doch glaubt man, die Europäer seien zur Operationsführung weniger in der Lage als die NATO.³² Ohne Zweifel ist die Sicherheitslage unverändert prekär. Trotz der Entwaffnungsaktion durch die NATO im Rahmen von »Essential Harvest« sind vermutlich noch viele Tausend Waffen – darunter

²⁶ Siehe zu diesen Optionen ausführlich: Altmann, Optionen für die Zukunft des Kosovo [wie Fn. 25], S. 16ff.

²⁷ Vgl. *U.S. Department of State* (Hg.), Secretary of State Madeleine K. Albright and Foreign Ministers of Germany, France, Italy, and the United Kingdom on the Kosovo Protection Corps, New York, 21.9.1999 (<http://secretary.state.gov/www/statements/1999/990921.html>).

²⁸ Amerikanische und europäische Regionalexperten betonen die Bedeutung der USA für die Glaubwürdigkeit des militärischen Engagements, während europäische Militärs und Diplomaten zwar Sonderbeziehungen zwischen den USA und den Albanern einräumen, gleichzeitig aber betonen, daß der Einfluß der Europäer nicht signifikant geringer sei.

²⁹ *Europäischer Rat*, Presidency Conclusions, Barcelona, 15./16.3.2002 (SN 100/02). Vgl. Schwegmann, »Fuchsjagd« in Mazedonien [wie Fn. 9]. Die Diskussion darüber ist in vollem Gange. Während die USA für einen Abzug votieren, will Frankreich sogar eine autonome Übernahme des TFF durch die EU befürworten. Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.10.2002; Frankfurter Rundschau, 16.10.2002.

³⁰ Marie-Janine Calic, Makedoniens letzte Chance. Auch nach dem Regierungswechsel bleibt eine internationale Präsenz notwendig, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002 (SWP-Aktuell 42/02).

³¹ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.10.2002.

³² Calic, Makedoniens letzte Chance [wie Fn. 30].

auch leichte Waffen großer Kaliber, Granaten und Mörser – im Besitz vor allem der albanischen Bevölkerung. Die im Abkommen von Ohrid vereinbarte Amnestie hatte zudem die Entlassung einiger hundert radikaler albanischer Kämpfer aus den Gefängnissen zur Folge. Auch wenn die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Unsicherheit bezüglich des Kosovo nicht bestünde, wäre für Mazedonien kurzfristig nicht mit einer nachhaltigen Stabilisierung zu rechnen. Entsprechend sieht das NATO-Konzept für die operative Reserve vor, diese notfalls auch in Mazedonien einzusetzen.

Die Entwicklung in Mazedonien hätte allerdings nur dann Auswirkungen auf die hier behandelte Fragestellung, wenn die mazedonische Regierung im Dezember ihren Auftrag an die Allianz erneuert und die NATO bereit ist, das Mandat zu verlängern. Vermutlich würde der Schutz der internationalen Beobachter dann nicht mehr Teil des Auftrags sein. Da sowohl EU als auch OSZE über feste Budgets für ihre Missionen verfügen, die nicht aufgestockt werden sollen, mußten sie im Sommer 2001 Personal von anderen Orten im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien für die Beobachtung in Mazedonien abziehen. Nun wird diskutiert, die Anzahl der nach Mazedonien entsandten Beobachter auf das vorherige Maß zurückzufahren. Entsprechend wird in OSZE und EU die Verringerung der Kontingente von 124 auf 50 (OSZE) bzw. von 54 auf 19 (EU) Beobachter geplant. Orientiert man sich an der üblichen Faustformel, wonach ein ziviler Beobachter von drei Soldaten zu schützen ist, würde dies eine Verkleinerung der TFF von 700 auf ca. 210 Soldaten nahelegen.³³ Eine solche Verringerung ist jedoch nicht beabsichtigt, da dies die Bedeutung von TFF als Sicherheitspräsenz unterminieren würde.

Serbien und Montenegro

Die Analyse der drei Operationen in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien hat verdeutlicht, wie sehr Entwicklungen in einer Region Auswirkungen auf den Friedensprozeß in den angrenzenden Regionen haben können. Auf ökonomischem Gebiet verfolgt die internationale Staatengemeinschaft deswegen mit ihrem *Stability Pact* einen regionalen Ansatz. Aus militärpolitischer Sicht wäre entsprechend die

Sicherheitssituation in den angrenzenden Gebieten, insbesondere in Serbien und Montenegro, zu berücksichtigen. Der im Mai 2001 unter Vermittlung der NATO beigelegte Konflikt um das Preševo-Tal in Serbien ist nicht wieder aufgelebt. In diesem Tal, das sich in der entmilitarisierten und an das Kosovo grenzenden Ground Safety Zone (GSZ) befindet, hatten albanische Kämpfer der sogenannten Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac (albanisch UÇPMB) fast anderthalb Jahre lang gewaltsame Aktionen gegen serbische Sicherheitskräfte unternommen. Bis zum Mai 2001 gelang es der KFOR schließlich, die UÇPMB zur Aufgabe ihres Widerstandes und zur Kooperation mit der neuen jugoslawischen Regierung zu bewegen, die wiederum einen Plan für ein friedliches Zusammenleben von Serben und Albanern in der Region ausarbeitete. Gleichzeitig wurde der jugoslawischen Armee schrittweise die Wiederbesetzung der GSZ gestattet, um ein Sicherheitsvakuum zu vermeiden.

Seitdem steht die Region unter internationaler Beobachtung durch KFOR, OSZE und EUMM. Bedeutende Zwischenfälle wurden im letzten halben Jahr nicht gemeldet. Allerdings muß auch an dieser Stelle darauf verwiesen werden, daß zwischen den albanischen Gruppen im Preševo-Tal, in Mazedonien und in Kosovo enge und nicht selten verwandtschaftliche Beziehungen bestehen. Entsprechend herrscht ein reger Austausch von Personal und Kommandokräften zwischen diesen Gruppen, die sich zudem gegenseitig mit Waffen unterstützen.³⁴

Schließlich bleibt abzuwarten, wie sich der Reformprozeß in Serbien entwickelt. Die serbisch-jugoslawische Regierung unter Ministerpräsident Zoran Djindjić, die eine enge Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen und dem Westen befürwortet, ist derzeit mit vielfältigen Aufgaben konfrontiert, die für die gesamte Region relevant sind. Neben der Bewältigung der Wirtschaftsprobleme und der Kriegsverbrecherproblematik muß sie definieren, wie die neuen Beziehungen zu Montenegro innerhalb der neuen Föderation Serbien und Montenegro ausgestaltet werden sollen.

Je nachdem, wie die Beziehungen zwischen den Republiken im Detail gestaltet werden, könnte in Serbien eine Diskussion über den Anschluß der bosnischen Republika Srpska und die Einbeziehung des

³³ Für die Wahlen im September kamen allerdings weitere Beobachter ins Land, so daß ihre Zahl vorübergehend auf 850 anstieg.

³⁴ Ausführlich: ICG, *Peace in Presevo: Quick Fix or Long Term Solution?*, Priština/Belgrad/Brüssel, 10.8.2001 (ICG Balkans Report No. 116).

Kosovo aufflammen. Eine solche Debatte oder gar das Scheitern der serbischen Regierung und ein Sieg nationalistischer Kräfte könnten die gesamte Region destabilisieren.³⁵ Serbiens Präsident Koštunica hat beispielsweise darauf hingewiesen, daß der endgültige Status des Kosovo und die Zukunft des Verhältnisses zu Montenegro eng mit der Zukunft der Republika Srpska verknüpft sei. In Anbetracht der rund 200 000 Flüchtlinge (Stand Mai 2001), die aus der Republika Srpska vertrieben wurden, könne deren Austritt aus der Republik Bosnien-Herzegowina erneut einen Krieg auslösen. Vor diesem Hintergrund kommt die International Crisis Group zu dem Ergebnis: »der geringste Anschein von Vorbereitungen für einen US-Rückzug wird den Hardlinern in Bosnien – und auch den Rückwärtsgewandten in Serbien und Kroatien – ein Signal geben, daß die USA wahrscheinlich auch gegenüber einer weiteren Teilung gleichgültig wären.«³⁶

Fazit: Herausforderungen für die Friedensmissionen

Weder in Bosnien-Herzegowina noch im Kosovo und in Mazedonien kann derzeit von einem sich selbst tragenden Friedensprozeß gesprochen werden, der die Präsenz der Friedenstruppen überflüssig machen würde. Vielmehr besteht ein unvermindertes Risiko, daß die internationalen Friedensmissionen ohne ausreichende militärische Absicherung scheitern. Darüber hinaus könnten politische Entwicklungen in Mazedonien und in Serbien und Montenegro die Region zusätzlich destabilisieren.

Gleichzeitig ist aber auch eine massive militärische Herausforderung nicht zu erwarten. Solche Herausforderungen beschränken sich derzeit auf einzelne regionale Aktionen radikaler Gruppen, deren Einhegung eher eine Aufgabe für gut ausgerüstete Polizeitruppen oder Paramilitärs wäre. Ähnliches gilt für den Schutz von rückkehrenden Flüchtlingen, die ebenfalls von Polizeikräften gesichert werden könnten. SFOR und KFOR bleiben hier aber notwendig, da die inter-

ationale Polizeimission größtenteils nur ausbildet und die bosnische und die kosovarische Polizei noch auf lange Zeit weder die Autorität noch die Fähigkeiten besitzen werden, die Probleme alleine zu bewältigen. Die ethnische Differenzierung in Bosnien, Kosovo und Mazedonien erschwert den Aufbau staatlicher Gewaltmonopole zusätzlich.

Ungeachtet dessen bleibt die zukünftige Entwicklung unsicher und konfliktrichtig. SFOR und KFOR müssen deswegen jederzeit in der Lage sein, Provokationen radikaler Kräfte zu unterbinden und einen eventuell wieder aufflammenden Bürgerkrieg gewaltlos zu befrieden. Waffen, die nötig sind, um einen Bürgerkrieg rasch eskalieren zu lassen, sind in der Region zur Genüge vorhanden. Gleichzeitig müssen die internationalen Kräfte fähig sein, Guerilla-Aktionen gegen ihre eigene Präsenz wirkungsvoll zu bekämpfen. Sollten KFOR und SFOR verwundbar erscheinen, könnten sich die Provokationen schnell ausbreiten und dann nur noch mit großem zusätzlichem Aufwand beherrschen lassen.

Im Winter wird die Staatengemeinschaft zu entscheiden haben, ob sie eine TFF-Nachfolge mission über das Jahr 2002 hinaus befürwortet oder den Friedensprozeß der mazedonischen Bevölkerung anvertrauen möchte. Letztere Möglichkeit würde die Gefahr von Rückschlägen beinhalten, die eventuell ein erneutes Engagement notwendig machen.

Konzentriert man sich vor diesem Hintergrund auf die Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, hätten sich die Anforderungen an eine potentielle EU-Operation zunächst an dem derzeitigen Engagement, den Planungen und den eingesetzten Fähigkeiten der NATO zu orientieren. Entsprechend sind die Anforderungen lediglich in quantitativer Hinsicht und in bezug auf die Durchhaltefähigkeit am oberen Ende der sogenannten Petersberg-Aufgaben angesiedelt, also jener militärischen Aufgaben, die die EU für sich definiert hat. Denn im Gegensatz zu einem Neuengagement, bei dem eventuell – vergleichbar dem Einsatz in Bosnien im Winter 1995/96 und im Kosovo im Sommer 1999 – Einsatzkräfte gegen den Widerstand bewaffneter Einheiten und innerhalb eines kurzen Zeitraums in das Einsatzgebiet verbracht werden müßten, sind die Ansprüche an die Fähigkeiten im Falle der Übernahme der fraglichen Balkanoperationen geringer. *Nicht* benötigt werden beispielsweise eine Vielzahl von Fähigkeiten, welche die EU-Europäer auch mittelfristig nicht in vollem Umfang besitzen werden: »Air Power« in Form modernster Bomber, Jagd- und Kampfflugzeuge, Präzisionswaffen,

³⁵ Siehe: Dušan Reljić, Milošević in Den Haag. Serbiens Reformprozeß wankt, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2002 (SWP-Aktuell 6/02); ICG, Serbia: Military Intervention Threatens Democratic Reform, Belgrad/Brüssel, 28.3.2002 (Balkans Briefing).

³⁶ ICG, No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia [wie Fn. 22], S. 10. Zur gleichen Schlußfolgerung gelangt Senator Joseph R. Biden in: Progress in the Balkans: Kosovo, Serbia, and Bosnia and Herzegovina. A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, February 2001.

unter anderem Cruise Missiles, strategische Luft- und Seetransportkapazitäten einschließlich Luftbetankung sowie amphibische Fähigkeiten.

Statt dessen müssen die Europäer in der Lage sein, den derzeitigen amerikanischen Anteil innerhalb von SFOR und KFOR sowohl auf der Kommandoebene als auch bei den Einsatzkräften und Eingreifreserven möglichst gleichwertig zu ersetzen. Die Möglichkeiten, die den Europäern zur Verfügung stehen, sollen im folgenden erörtert werden.

Ein Auftrag für die EU?

Optionen für eine »Europäisierung«

Die Leistungsfähigkeit der EU

Auf dem Treffen des Europäischen Rats in Köln (3./4. Juni 1999) wurden der EU die sogenannten »Petersberg-Aufgaben« der WEU übertragen. Sie umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, die auch friedensschaffende Maßnahmen einschließen.³⁷ Gleichzeitig übernahm die EU jene Funktionen und Vereinbarungen der WEU, die zur Bewältigung dieser Aufgaben notwendig sind. In der Folgezeit schuf sie mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), dem Militärausschuß (MA) und dem Militärstab (MS) eigene Institutionen, die ihr die Führung von militärischen Operationen ermöglichen. Damit hat sich die EU nicht nur prinzipiell dazu bereit erklärt, Friedensmissionen wie jene auf dem Balkan durchzuführen, sondern sie verfügt auch über die grundsätzliche Kompetenz, Operationen auf der politischen und strategischen Ebene zu führen.

Eine EU-geführte Mission würde allerdings voraussetzen, daß die EU-Staaten zunächst selbständig in der Lage sind, die Einsatzkontingente für die Missionen zu stellen. Daß sie dafür in der Breite imstande sind, ergibt sich aus der Geschichte der Operationen. Würden die EU-Europäer den derzeit anvisierten US-Anteil an SFOR und KFOR von zusammen rund 7500 Mann übernehmen wollen, würde zum Beispiel das Engagement der großen EU-Staaten den Umfang der Jahre 2000/2001 nicht übersteigen.³⁸

Doch auch wenn man statt der bereits dislozierten Truppen der EU-Staaten ihren formalen Anforderungskatalog im Rahmen der ESVP zum Maßstab der Leistungsfähigkeit der EU macht, wäre die Herausforderung quantitativ von der EU zu bewältigen. Geht man davon aus, daß der gemäß JOAR für KFOR und

SFOR anvisierte Umfang von rund 45 000 Soldaten eine Sollgröße für die mittelfristige Planung darstellt (bei konstanter Sicherheitslage), wäre für die Erledigung der beschriebenen Aufgaben bei einer kompletten Übernahme durch die EU ein Personalpool von 135 000 Soldaten erforderlich (exklusive Beförderungen, Personalwechsel, ausscheidende oder aus anderen Gründen nicht verfügbare Soldaten).

Dabei wird unterstellt, daß in etwa die gleiche Anzahl von Soldaten jeweils im Einsatz sowie in der Vor- und Nachbereitung der Auslandseinsätze tätig ist (Rotationszyklus von drei Kontingenten). Einige Staaten, beispielsweise Deutschland, erlauben ihren Soldaten zudem eine zweijährige Stehzeit im Inland im Anschluß an einen Auslandseinsatz.³⁹ Dadurch verlängert sich der Rotationszyklus bei Operationen von mehr als zwei Jahren pro halbes Jahr Stehzeit im Inland zusätzlich um ein Kontingent. Entsprechend wird der tatsächliche Personalbedarf zwischen 135 000 und 225 000 Soldaten liegen. Den erforderlichen 45 000 Einsatzkräften steht ein während der »Headline Goal Commitment Conference« angebotener Pool von 100 000 Mann gegenüber. Gemäß den Vereinbarungen zum Headline Goal, das eine Einsatzdauer von mindestens einem Jahr und eine Stehzeit von sechs Monaten vorsieht, müßte dieses Kontingent dreimal vorgehalten werden. Demzufolge entspricht es einer konkreten Zusage von 300 000 Soldaten. Dieser Umfang würde den gesamten Personalbedarf der derzeitigen Friedensmissionen auf dem Balkan decken.⁴⁰

³⁹ Diese Zahl ist als Obergrenze zu betrachten, da einige Staaten zwar kürzere oder je nach Waffengattung unterschiedliche Stehzeiten im Einsatz, aber gleichzeitig auch eine kürzere Verweildauer im Inland vorsehen. Als Anhaltspunkte können folgende Werte (Stehzeit/Verweildauer) dienen, wobei zahlreiche Ausnahmen (z.B. bei Fernmeldeeinheiten, Spezialkräften) bestehen: D 6/24, DK 6/24, F 4/8, GB 6/24 (in der Praxis weit darunter), NL 6/12, Ö 6/nicht definiert. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin 2000 (Drucksache 14/2630).

⁴⁰ Im Dezember 2000 verfügten die EU-Staaten gemeinsam über etwa 1 690 000 Soldaten im aktiven Dienst (ohne Gendarmerie-, Carabinieri- oder ähnliche Kontingente, die gleichwohl bei KFOR und SFOR im Einsatz sind). Darunter befanden sich 533 000 Wehrdienstleistende, die nur mit Einschränk-

³⁷ Siehe: Erklärung der WEU auf dem Petersberg, Juni 1992.

³⁸ Dies ergibt sich in etwa aus den Reduzierungen im Rahmen des JOAR und den allgemeinen Truppenreduzierungen bei SFOR (seit 1996) und KFOR (seit 1999), wie oben beschrieben.

In der Breite würde der Bedarf an EU-europäischen Einsatzkräften deutlich reduziert, wenn die jetzigen EU-Beitrittskandidaten ihre Beiträge auch in Zukunft aufrechterhalten oder sogar steigern würden. Im März 2002 war diese Staatengruppe mit rund 4700 Soldaten auf dem Balkan im Einsatz. Behalten weitere Nicht-EU-Staaten (ohne Rußland und die USA), die derzeit ebenfalls mit über 4000 Soldaten an KFOR und SFOR teilnehmen, ihre Beteiligung bei, könnte der Einsatzumfang der EU-Staaten weiter verringert werden.

Nicht-EU-Staaten wie etwa die Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft können an Operationen der EU teilnehmen, wenn sie dies wünschen. Diese Möglichkeit steht auch dem NATO-Land Kanada offen, das frühzeitig sein grundsätzliches Interesse an einer Teilnahme an EU-Operationen bekundet hat. Voraussetzung für jegliche Mitwirkung ist, daß die autonome Entscheidungsbefugnis der EU anerkannt wird. Für diesen Zweck wurden bereits detaillierte Vereinbarungen zwischen der EU und den potentiellen externen Truppenstellern getroffen und Konsultationsmechanismen in Gang gesetzt.⁴¹ Allerdings ist in der Praxis zwischen NATO- und Nicht-NATO-Mitgliedern zu unterscheiden. Denn die NATO-Staaten besitzen im Nordatlantikat ein Vetorecht hinsichtlich der Nutzung von Fähigkeiten der Allianz, das im Zweifel über die Durchführbarkeit einer EU-Operation mit Rückgriff auf NATO-Ressourcen und -Fähigkeiten entscheidet. Die kommenden Erweiterungsrunden von NATO und EU werden eine Vielzahl der beteiligten Staaten zu Mitgliedern beider oder einer der Organisationen machen.

Auch die Mitwirkung Rußlands wäre gemäß den Vereinbarungen zur ESVP möglich, wenngleich eine genauere Ausgestaltung entsprechender Verfahren, wie auch der allgemeinen Sicherheitsbeziehungen, noch nicht vorangekommen ist.⁴² Allerdings wird Ruß-

land im Zuge weiterer Truppenreduzierungen zunehmend an militärischer Bedeutung einbüßen. Gleichzeitig verlieren auch die alten, stets mythisch überhöhten und gelegentlich politisch mißbrauchten Sonderbeziehungen zu Serbien aufgrund der Westorientierung des neuen Regimes in Belgrad an Bedeutung. Immerhin war die russische Präsenz in SFOR und KFOR immer ein wichtiger Beitrag, um die Unparteilichkeit dieser Missionen gegenüber der serbischen Bevölkerung zu unterstreichen. Sollte die EU die Friedensmissionen übernehmen wollen, müßte Rußland als Mitglied im UN-Sicherheitsrat diesen Mandatsänderungen zustimmen. Derzeit ist nicht erkennbar, warum Rußland sich diesem Schritt verweigern sollte. Unwahrscheinlich ist jedenfalls, daß Rußland seine Kontingente einem EU-Kommando unterstellen würde, da es die EU derzeit nicht als militärisch gleichwertigen Partner akzeptiert.

Die quantitative Analyse der Verfügbarkeit europäischer Streitkräfte läßt allerdings unberücksichtigt, daß nicht für alle Rotationskontingente genügend Spezialisten zur Verfügung stehen. Fast alle EU-Staaten leiden an einem erheblichen Mangel an Fachleuten, beispielsweise für Fernmelde- und Informationssysteme, CIMIC, Sanitätsdienst, Spezialkräfte und Logistik.⁴³ Daraus sich ergebende Engpässe, die in der Vergangenheit und bis heute teilweise durch Verkürzung der Stehzeiten im Inland und durch Truppenreduzierungen kompensiert wurden, sind allerdings nur ein Problem. Gravierender ist, daß auch die entsprechenden technischen Fähigkeiten für die Kommandoführung nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Über diese Fähigkeiten müssen die Europäer aber verfügen, wollen sie die USA im Operationsgebiet vollständig ersetzen. Denn die Amerikaner stellen nicht nur jeweils ein Regionalkommando im Kosovo und in Bosnien, sondern auch den Kommandeur und das Hauptquartier SFOR im Umfang eines Einsatzkomponenten-Kommandos mit derzeit ca. 500 Soldaten (ohne Unterstützungstruppen). Letzteres könnte auf Seiten der EU nur von wenigen Staaten übernommen werden. In Frage kommen nationale Stäbe von F, E, I, GB und die multinationalen Stäbe des EUROMKORPS oder des 1. Deutsch-Niederländischen Korps.⁴⁴ Entsprechend würde sich der Aufwand für die

kung für Kriseneinsätze zur Verfügung stehen. Allerdings ist keine einheitliche Aussage möglich, wieviel Prozent der Einsatzkräfte für einen Auslandseinsatz zur Verfügung stehen. Bei der Bundeswehr können 60 Prozent eines für Kampfeinsätze vorgesehenen Bataillons als Richtschnur gelten. Vgl. IISS, *The Military Balance 2001–2002*, Oxford 2001, S. 285.

⁴¹ Nice European Council, Presidency Conclusions, 7.–9.12.2000, Annex VI to Annex VI: Arrangements Concerning Non-EU European NATO Members and Other Countries Which Are Candidates for Accession to the EU, S. 201ff.

⁴² Nice European Council, Presidency Conclusions, Annex VI (VI.), 7.–9.12.2000, in: Maartje Rutten (Kompilator), *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, Mai

2001 (Chaillot Papers 47), S. 174.

⁴³ *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin 2000 (Drucksache 14/2630).

⁴⁴ General a.D. Klaus Wiesmann, *Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits-* und

zusätzlichen Kommandoaufgaben im Kern auf diese wenigen Staaten verteilen.

Daß Defizite bei den *C³I-Fähigkeiten*, insbesondere bei den verlegbaren Kommunikationseinheiten, existieren und nicht vollständig abgebaut werden konnten, ist bekannt und wird von der EU auch eingestanden.⁴⁵ Sie waren beispielsweise der Grund dafür, daß sich Deutschland erst nach der Übergabe der TFF an die Niederlande bereit erklärte, die Kommando-Unterstützung für die türkische ISAF-Führung zu leisten. Das für Führungsaufgaben benötigte neue Fernmeldenetz des Heeres (BIGSTAF, Breitbandiges Integriertes Gefechtsstandfernmeldenetz) wurde seinerzeit in einem ersten Los konkret für die IFOR/SFOR-Mission beschafft. Doch erst mit der Beschaffung eines zweiten Loses, die am 3. Juli 2002 beschlossen wurde, kann der erklärte Mindestbedarf an Kommunikationsmitteln für die laufenden Einsätze voll gedeckt, kann die Ausbildung der Einsatzkontingente gewährleistet und die Führungsfähigkeit sichergestellt werden. Zudem muß das im Einsatzgebiet verschlissene Gerät ersetzt werden. Schließlich sind die eingesetzten Übergangsinstallationen zu einem leistungsfähigen und voll interoperablen Gesamtsystem zu ergänzen.⁴⁶ Im Gegensatz zu aufwendigen und teuren Waffensystemen, die speziell entwickelt werden und den Streitkräften über einen Zeitraum von mehreren Jahren zugehen, können C³-Systeme »off the shelf« gekauft werden, das heißt, die Beschaffung könnte bei Bedarf vorgezogen oder wie bisher um Interimslösungen ergänzt werden. Die Frage, ob die USA im Kommandobereich zu ersetzen sind, ist insofern primär eine Frage der Finanzierung und damit eine Frage der politischen Prioritäten der EU-Staaten.

Im Bereich *Aufklärung* und *Intelligence* sind die EU-Europäer nur mit Einschränkung auf die amerikanische Unterstützung angewiesen. Zwar haben sie Defizite in bezug auf weltraumgestützte Satelliten-

aufklärung, die fast gänzlich von den USA geleistet wird, doch könnten diese Defizite über bilaterale Abkommen mit den USA bzw. im Rahmen des NATO-Informationsaustauschs ausgeglichen werden.

Europäische Systeme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens werden erst ab 2004 ausgeliefert.⁴⁷ Die Luftraumkontrolle, für die gemäß NATO-Praxis AWACS (Airborne Warning and Control System) eingesetzt werden, könnte auch von nationalen AWACS der Briten und Franzosen geleistet werden.

Im allgemeinen erfolgt die Ermittlung der Feindlage mittels der Koordination nationaler Erkenntnisse über die National Intelligence Cells (NIC) der truppenstellenden Staaten, die die nationalen Aufklärungsergebnisse in eine integrierte Lagebeurteilung auf der taktischen Ebene einspeisen. Angesichts der spezifischen Intelligence-Stärke, die Staaten wie Österreich und Deutschland bezüglich des Balkans besitzen, würde ein Abzug der USA die Aufklärung nicht entscheidend schwächen. Eine Ausnahme bildet die Jagd nach Kriegsverbrechern, zu der amerikanische Geheimdienste wichtige Informationen und Fähigkeiten beisteuern. Darüber hinaus unterhält vor allem der CIA enge Kontakte zu wichtigen Schlüsselpersonen und Gruppen in der Region (z.B. der ehemaligen UÇK im Kosovo). Ein Verlust dieses indirekten Kontaktes zwischen SFOR und KFOR und potentiellen Aggressoren in der Region könnte die Sicherheitslage der Operationen beeinflussen, sofern er nicht durch einen bilateralen oder multilateralen Informationsaustausch kompensiert wird.⁴⁸

Um von der NATO unabhängig zu sein, müßte die EU über die bilateralen Beziehungen ihrer Mitgliedsstaaten hinaus Mechanismen etablieren, die für die Führung militärischer Operationen relevant sind. Sie kann dabei auf die Erfahrungen innerhalb von NATO und WEU zurückgreifen. Das geplante Sicherheitsabkommen zwischen EU und NATO, das einen Austausch von Geheimdienstinformationen regeln soll,

Verteidigungspolitik (ESVP), unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2001, S. 26.

⁴⁵ Vgl.: Conference on EU Capability Improvement, Brüssel, 19.11.2001, in: Maartje Rutten (Kompilator), From Nice to Laeken. European Defence: Core Documents, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, April 2002 (Chaillot Papers 51) S. 97. Für GB: *Ministry of Defence*, The Strategic Defence Review: A New Chapter, London, Juli 2002, § 31f.

⁴⁶ Griephan Wehrdienst, (15.7.2002) 29/02. Für die Beschaffungsvorhaben und -zeiträume in den Bereichen C³I siehe: *Generalinspekteur der Bundeswehr*, Material- und Ausrüstungskonzept für die Streitkräfte der Zukunft, März 2001 (www.bundeswehr.de/pic/pdf/reform/matausrkonzept.pdf).

⁴⁷ Die Europäer verstärken ihre Fähigkeiten zur strategischen Aufklärung, zum Beispiel durch den Satelliten HELIOS 2 (F ab 2004), SKYMED COSMOS (GB ab 2005) und SARLUPE (D ab 2008).

⁴⁸ Hier sei auf die amerikanisch-britischen Sonderbeziehungen in diesem Bereich verwiesen, die auch die Auswertung amerikanischer Satellitenaufklärung einschließen; François Heisbourg (Hg.), *European Defence: Making It Work*, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, September 2000 (Chaillot Papers 42; mit Beiträgen von Nicole Gnesotto, Charles Grant, Karl Kaiser, Andrzej Karkoszka, Tomas Ries, Maartje Rutten, Stefano Silvestri, Alvaro Vasconcelos und Rob de Wijk), S. 57ff.

wird seit Monaten verhandelt. Es scheitert derzeit aber an den Sicherheitsbedürfnissen der NATO, die sich weigert, Nicht-NATO-Staaten sensible Informationen zur Verfügung zu stellen.⁴⁹

Bei den Einsatzkräften erscheint aus heutiger Sicht lediglich der Ersetzung amerikanischer Heeresfliegerkräfte problematisch. Die USA haben derzeit eine nicht näher bestimmte Anzahl Hubschrauber der Modelle *Apache* (AH-64) und *Black Hawk* (UH-60) im Einsatz.⁵⁰ Diese Systeme repräsentieren den oberen Bereich der verfügbaren Kampftechnik und können von den Europäern nicht in jedem Fall gleichwertig ersetzt werden. Identische oder vergleichbare Systeme zum UH-60, wie der Hubschrauber *NH-90*, werden den europäischen Streitkräften erst ab 2003/2004 zugeführt. Über den AH-64, dessen Einsatz bei der gegenwärtigen Lage eher unwahrscheinlich ist, verfügen auf europäischer Seite lediglich Briten und Niederländer. Ohne Zweifel können die vorhandenen, obgleich in der Summe veralteten Heeresfliegerkräfte der Europäer das Gros der zu leistenden Aufgaben ebenfalls in angemessener Weise und mit ausreichender Einsatzwirksamkeit erfüllen. Allerdings ist zu bedenken, daß die bestehenden europäischen Kapazitäten bei den Heeresfliegern knapp sind, das heißt für andere Operationen außerhalb des Balkans sowie im Inland vermutlich nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung stünden.

Kommandoführung

Die Darstellung zeigt, daß die EU-Europäer im Prinzip die nötigen Fähigkeiten besäßen, um die Amerikaner – wenngleich auf niedrigerem Niveau – auf dem Balkan zu ersetzen. Aus heutiger Sicht fallen die identifizierten Probleme in den C³I-Bereichen am meisten ins Gewicht, da sie eine baldige Übernahme der Operationen erheblich erschweren. Dem könnte nur durch eine zügige Beschaffung und Ausbildung abgeholfen werden. Gleichwohl richtet sich der Bedarf an der-

artigen Fähigkeiten nach der Kommandostruktur, die für die Übernahme der jeweiligen Operation anvisiert wird. Denn für eine »Europäisierung« der Operationen bis hin zu einer strategischen und politischen Führung durch die EU sind grundsätzlich vier Optionen denkbar:

1. Die Einsätze bleiben wie bisher NATO-geführt und nutzen die NATO-Kommandostruktur. Die USA reduzieren ihre Kontingente drastisch, sind aber unverändert in voller Breite vertreten.
2. Die USA beteiligen sich an den Operationen lediglich mit einigen Spezialfähigkeiten, zum Beispiel Aufklärung, Nachrichtenwesen, Combat Search and Rescue (CSAR), oder auch durch Bereitstellung einer strategischen Eingreifreserve. Die Operationen blieben weiterhin NATO-geführt, allerdings würde nun vermehrt auf europäische Elemente in der Kommandokette zurückgegriffen.
3. Die USA beteiligen sich nicht mehr und ziehen sich eventuell auch aus den Stäben zurück. Die Operation würde durch die EU mit Rückgriff auf eine europäische Kommandokette innerhalb der NATO geführt.
4. Die EU führt die Operationen autonom mit einer eigenen Kommandokette aus nationalen und multinationalen Hauptquartieren und Stäben der EU-Staaten.

Option 1

Stärkerer Einfluß durch Modifizierung des Status quo

Diese Option entspräche einer Variante des Ist-Zustands. Sie würde relevant, wenn die USA ihre Kontingente im Verhältnis zu den Reduzierungen anderer Staaten stark überproportional verringerten, wodurch der relative Anteil europäischer Einsatzkräfte an den Friedensmissionen zunähme. Diese Entwicklung kann dazu führen, daß die Europäer in der Operationsführung zunehmend an politischem Gewicht gegenüber den USA gewinnen, ohne allerdings die politische und strategische Führung beanspruchen zu können. Die Operationen verblieben allesamt unter NATO-Führung, und sowohl der Operations-Kommandeur (CINCSOUTH) als auch der strategische Kommandeur (SACEUR) würden genauso wie der SFOR-Kommandeur weiterhin von den USA gestellt. Eine Führung durch die EU oder ihre Mitgliedstaaten wäre nicht gegeben.

⁴⁹ Vgl. ebd.

⁵⁰ Das im Kosovo stationierte 2nd Battalion, 1st Aviation Regiment verfügt z.B. über 16 UH-60L, 8 UH-60 und 3 EH-60 (www.globalsecurity.org/military/agency/army/2-1avn.htm). 6 Apaches gehören beispielsweise zum Bestand der US-Anteile an der Strategic Reserve Force (www.nato.int/kfor/inside/2002/jik_020712a.htm), und auch in Tuzla sind amerikanische AH-64 stationiert. Vgl. *Task Force Eagle* (SFOR X1), Press Release MA 0824-01, 24.8.2002 (www.tfeagle.army.mil/tfetalon/Mediareleases/MA0824_Aircraft.htm).

Option 2

Europäisierung innerhalb der NATO

Sollten sich die USA auf breiter Basis aus den Operationen zurückziehen, wäre eine »Europäisierung« der NATO-Missionen möglich. Im Prinzip würden in diesem Fall die gesamten Operationen unter Rückgriff auf europäische Elemente der NATO-Kommandokette geführt.

Die USA wären noch in den Stäben vertreten, stellten aber nicht mehr das strategische und das operationelle Kommando und würden auch ihr SFOR-Kommando an die Europäer abtreten. Darüber hinaus würden sich die USA nur noch mit Spezialfähigkeiten beteiligen, zum Beispiel Aufklärung, Intelligence, CSAR, Bereitstellung einer strategischen Eingreifreserve. Entsprechende Abläufe wurden bereits innerhalb des ESDI-Konzepts (European Security and Defence Identity) der NATO vereinbart. Ausgehend von der momentanen Kommandostruktur von KFOR, SFOR und TFF (SACEUR [OpCdr], AFSOUTH [FCdr] und KFOR, SFOR [Landkomponenten-Kommandos]), wäre die Ernennung des europäischen Stellvertretenden SACEUR (Deputy SACEUR [DSACEUR]) zum OpCdr eine naheliegende Lösung. Entsprechend könnte der ebenfalls europäische Stellvertreter von CINCSOUTH (DCINCSOUTH) die Rolle des FCdr übernehmen.

Solch eine Variante entspräche dem Wunsch der Europäer, die strategische und operationelle Führung zu übernehmen, beließe jedoch die politische Führung beim NAR und somit unter politischer Dominanz der USA. Auch ist der Kreis der europäischen NATO-Staaten nicht mit jenem der EU-Staaten deckungsgleich. Während die EU-Mitglieder und Nicht-NATO-Staaten Österreich, Schweden, Irland und Finnland von der politischen Führung im NAR ausgeschlossen blieben, wären die Türkei und im Zuge der NATO-Erweiterung wohl auch die Balkanstaaten Rumänien und Bulgarien beteiligt.

Eine Änderung des Dayton-Vertrages, der ausdrücklich eine NATO-Friedenstruppe vorsieht, wäre nicht nötig.

Option 3

Führung der EU mit Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten

Eine »Europäisierung« im EU-Sinne könnte erfolgen, wenn das Kommando der Operationen offiziell auf die EU überginge und diese bei der Operationsführung auf die bestehende NATO-Kommandostruktur zurückgreifen würde. Die Vereinbarungen zwischen EU und NATO verweisen ausdrücklich auf die Möglichkeit,

daß die EU die Mittel und Fähigkeiten (*assets and capabilities*) der Allianz nutzt (*Berlin-Plus-Vereinbarungen*).⁵¹ Wie diese Nutzung im Einzelfall aussehen und welchen Umfang sie erreichen soll, ist konkret zu vereinbaren in Konsultationen zwischen EU und NATO, im Bedarfsfall auf Anfrage des Politischen- und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) der EU an den Nordatlantikat. Experten von EU und NATO würden daraufhin Optionen für eine geeignete Kommandostruktur diskutieren. Sollte sich die EU für eine Nutzung der NATO-Kommandostruktur entscheiden und sollte das Bündnis dieser Entscheidung zustimmen, würde die EU einen Operations-Kommandeur bestimmen und ihn anweisen, die Kommandostruktur zu aktivieren. Daraufhin bliebe das Kommando unter der politischen Kontrolle und der strategischen Weisung der EU und wäre nur den EU-Organen gegenüber informationspflichtig. Der Nordatlantikat und der NATO-Militärausschuß würden in der Folge durch das PSK bzw. den EU-Militärausschuß über die Nutzung von Fähigkeiten und Mitteln der Allianz unterrichtet.

Analog zu einer europäischen Führung innerhalb der NATO (Option 2) wäre auch hier die Ernennung des Stellvertretenden SACEUR (Deputy SACEUR [DSACEUR]) zum OpCdr eine zweckdienliche Lösung. Entsprechend könnte AFSOUTH den Kernstab für das FHQ stellen und der Stellvertreter von CINCSOUTH (DCINCSOUTH) die Rolle des FCdr übernehmen. Da der Posten des Stellvertreters CINCSOUTH zwischen der Türkei und Griechenland rotiert, wäre entweder die Beteiligung der Türkei oder aber ein (unwahrscheinlicher) türkischer Verzicht auf die Rotation zugunsten der Griechen eine Voraussetzung für diese Lösung. Die Funktion des FCdr könnte aber auch von einem Vertreter eines anderen EU-Staates wahrgenommen werden.⁵² Auf der taktischen Ebene ergäben sich dagegen nur bei SFOR Veränderungen, da das Kommando SFOR ebenfalls durch die Europäer ersetzt

⁵¹ *Europäischer Rat, Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira, 19.–20.6.2000*, in: *Rutten* (Kompilator), *From St-Malo to Nice* [wie Fn. 42], S. 120; *NATO, Final Communiqué, Berlin, 3.6.1996* (M-NAC-1(96)63).

⁵² Bei AFSOUTH sind 16 Nationen vertreten. 22 Prozent des Personals stellen die USA und Kanada; *Wiesmann*, *Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der ESWP* [wie Fn. 44], S. 35. Neben den Balkan-Operationen führt AFSOUTH auch noch die Operation »Active Endeavour«, mit der die Kampagne gegen den internationalen Terrorismus durch eine umfassende NATO-Präsenz im östlichen Mittelmeer unterstützt wird.

werden müßte. Bei KFOR haben europäische Stäbe bereits in der Vergangenheit als Kernstäbe gedient.

Als Voraussetzung für eine solche Variante müßten die Detailverhandlungen zwischen NATO und EU über die Gestaltung ihrer Zusammenarbeit zu einem Abschluß gelangt sein. Derzeit wird, wie erwähnt, intensiv über die Ausgestaltung des Sicherheitsabkommens verhandelt, das den Austausch geheimer Informationen regeln soll. Schwerer wiegt allerdings der Streit zwischen Griechenland und der Türkei über ein Abkommen, das der EU den Zugang zu NATO-Planungskapazitäten für die operationelle Führung garantiert und die Bedingungen regelt, unter denen weitere Fähigkeiten der Allianz genutzt werden können. Während die anderen 18 Mitglieder des Bündnisses dieser Regelung bereits im Dezember 2000 zugestimmt haben, gab die Türkei ihre Zustimmung erst nach intensiver Vermittlung der USA und Großbritanniens auf dem NATO-Außenministertreffen am 18. Dezember 2001. Der Türkei wurde dabei unter anderem versichert, daß sie im Falle einer Krise von der EU konsultiert und in der Regel zur Teilnahme an einer EU-Mission eingeladen würde. Dafür verzichtete sie auf ihre Forderung, ein grundsätzliches Veto gegen eine EU-Operation einlegen zu können und automatisch an einer solchen Operation teilnehmen zu dürfen.

Griechenland hält diese Zugeständnisse für zu umfangreich und fürchtet, daß diese Vereinbarung die EU von autonomem Handeln (z.B. auf dem Balkan) abhalten könnte. Auf dem EU-Gipfel in Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 hat Griechenland lediglich einem Teil der türkischen Bedingungen zugestimmt und den Ball an Ankara zurückgespielt. Sämtliche Vereinbarungen über die Gestaltung der NATO-EU-Beziehungen im Krisenfall treten erst dann in Kraft, wenn dieser Konflikt gelöst ist. Auf absehbare Zeit hat die EU also keinen gesicherten Zugang zu Planungskapazitäten und sonstigen Fähigkeiten der NATO, die sie für die Operationsführung benötigen würde.⁵³ Eine Einzelfalllösung, wie sie von einigen EU-Staaten erwogen wird, um nach wenigen Monaten die TFF übernehmen zu können, ist nicht sinnvoll, da etwa umfangreiche Kommunikationssysteme zur Vernetzung von EU und NATO installiert werden müßten. Eine zügige Einigung in dieser Frage ist auch deshalb nicht in Sicht, weil Griechenland seit Juli 2002 für ein

ganzes Jahr die Präsidentschaft über die ESVP übernommen hat.⁵⁴

Option 4

Eine autonome Operation der EU

Um die Fähigkeit zu autonomem Handeln aufzubauen, hat sich die EU in Anlehnung an das CJTF-Konzept (Combined Joint Task Forces) und das Führungskonzept der WEU für eine Drei-Ebenen-Struktur entschieden.⁵⁵

1. die *militärstrategische* Ebene: Operationsbefehlshaber (Operation Commander [OpCdr]) und Operations-Hauptquartier (Operation Headquarters [OHQ]);
2. die *operative* Ebene: Einsatzbefehlshaber (Force Commander [FCdr]) und Einsatzhauptquartier (Force Headquarters [FHQ]);
3. die *taktische* Ebene: Befehlshaber/Kommandeure der Einsatzkomponenten (Component Commander) und ihre Hauptgefechtsstände/Stäbe unter anderem für die drei Teilstreitkräfte (Land, Luft und See), Nachschub, Spezial-Operationen, eventuell für die zivil-militärische Kooperation (Civil Military Cooperation [CIMIC]).

Im Interesse einer optimalen Erfüllung ihrer Führungsaufgaben muß die EU auf allen drei Ebenen über nationale oder multinationale Kernstäbe verfügen, die durch Angehörige anderer nationaler Hauptquartiere und Stäbe verstärkt werden. Dieser Bedarf ist gemäß den Meldungen der EU-Staaten für eine autonome Operation der EU nominell auf allen Ebenen gedeckt. Eine Ausnahme bildet ein Gemeinsames Multinationales Logistik-Center (MJLC [Multinational Joint Logistic Center]), das für Operationen dieser Größe hilfreich wäre. Darüber hinaus bestehen Defizite in der jeweiligen Ausstattung mit Kommunikationssystemen, die die Wahrnehmung der angebotenen Führungsfähigkeit ermöglichen sollen.⁵⁶

Schließlich haben die gemeldeten nationalen Hauptquartiere im Gegensatz zum EUROKORPS (B, D, E, F, L), zum 1. Deutsch-Niederländischen Korps und zu EUROMARFOR (E, F, I, P) wenig Erfahrung mit Multinationalität. Diese muß erst durch Übungen, Ausbildung und entsprechenden Erfahrungstransfer aus der NATO und deren Friedensmissionen gewonnen werden. Das EUROKORPS und EUROMARFOR wurden bereits innerhalb von KFOR als Hauptquar-

⁵³ Kori Schake, *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets*, London: Center for European Reform, Januar 2002 (Working Paper), S. 9.

⁵⁴ Griechenland übernahm diesen Vorsitz frühzeitig von Dänemark, das nicht an der ESVP teilnimmt.

⁵⁵ Vgl. Wiesmann, *Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der ESVP* [wie Fn. 44].

⁵⁶ Siehe oben, S. 21.

tiere für Komponenten-Kommandos verwendet. Bei der Durchführung ihrer Aufgaben waren sie allerdings erheblich auf die Unterstützung durch die NATO angewiesen.

Die an anderer Stelle aufgeführten Defizite im Bereich C³I fallen somit bei einer autonomen Führung am meisten ins Gewicht. Da weder ein Rückgriff auf die Planungskapazitäten der Allianz noch auf die NATO-Kernstäbe und -Kommunikationssysteme möglich ist, wäre eine autonome Führung extrem kosten- und personalintensiv. Darüber hinaus fehlte die NATO-Aufklärungskapazität und der Informationsaustausch im Rahmen des NATO-Systems. Man wäre also verstärkt vom bilateralen Informationsaustausch mit den USA und der NATO abhängig und könnte nicht auf automatisierte Verfahren zurückgreifen. Insgesamt erfüllt die EU die Voraussetzungen für Kommando und Führung also nur potentiell.⁵⁷ Entsprechend stellt die EU im November 2001 mit Blick auf ihre autonome Führungsfähigkeit fest: »Die qualitative Analyse bestimmter C³I-Ressourcen steht noch aus. Falls diese Analyse bestimmte Mängel offenlegt, sind sie als kritisch zu betrachten«.⁵⁸

Es ist offensichtlich, daß die unterschiedlichen Varianten in ihrer Realisierung auch unterschiedliche Belastungen der nationalen europäischen Haushalte zur Folge hätten. Allerdings ist der zusätzliche finanzielle Aufwand, der sich aus einer Übernahme der amerikanischen Anteile an den Friedensmissionen ergeben würde, im Rahmen dieser Studie nicht zu ermitteln. Er wird von der zukünftigen Größe der Operationen, dem Anteil der EU-Staaten, den spezifischen Aufgaben für jeden EU-Staat sowie von der Möglichkeit abhängen, Fähigkeiten der NATO zu nutzen. Als Indikator mag dienen, daß Deutschland im Jahr 2000 im Zusammenhang mit seinem Balkan-Engagement (damals nur SFOR und KFOR) rund eine Milliarde Euro ausgegeben hat. Die aktuelle Finanzplanung des Bundes veranschlagt für Operationen zur Terrorbekämpfung und für Auslandseinsätze zwischen 2003 und 2006 jährlich 1,15 Milliarden Euro.⁵⁹ Die US-Regie-

rung plante für das Fiskaljahr 2001 allein für SFOR einen Betrag von 1,4 Milliarden US-Dollar ein.⁶⁰

⁵⁷ Vgl. Wiesmann, Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der ESVP [wie Fn. 44], S. 27ff.

⁵⁸ Conference on EU Capability Improvement, Brüssel, 19.11.2001, in: Rutten (Kompilator), From Nice to Laeken [wie Fn. 45], S. 97.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5847, § 55; Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushalt 2003 und Finanzplan 2002 bis 2006, Anlage 1 zur Pressemitteilung 96/02, Juni 2002, S. 13.

⁶⁰ Bowman, Bosnia: U.S. Military Operations [wie Fn. 2].

Schlußfolgerungen

Die Friedensmissionen KFOR und SFOR sowie eine eventuell veränderte TFF werden auf absehbare Zeit militärisch anspruchsvolle Missionen für die internationale Staatengemeinschaft bleiben. Nach wie vor besteht die Gefahr, daß ein Abzug der Einheiten ein erneutes Aufflammen der Bürgerkriege in Bosnien und im Kosovo zur Folge hat. Auch in Mazedonien existieren weiterhin sicherheitspolitische Risiken. Obgleich nach heutiger Einschätzung keine umfangreichen Kampfeinsätze zu erwarten sind, stellen der für 2003 anvisierte Umfang von 45 000 Soldaten für das gesamte Operationsgebiet und die nicht absehbare Dauer der Operationen eine umfassende finanzielle und personelle Herausforderung für die Streitkräfte dar. Dabei muß den EU-Staaten im besonderen Maße an einem Erfolg der Friedensmissionen gelegen sein, stellen sie doch der Krisenregion gemeinsam mit der EU-Kommission den Großteil an ökonomischer und finanzieller Hilfe zur Verfügung. Darüber hinaus sind die EU und ihre Mitgliedstaaten auf vielfältige Weise in die Friedensimplementierung eingebunden. Erst vor wenigen Monaten hat die EU die internationale Polizeimission in Bosnien von den UN übernommen. Die Folgen eines Scheiterns der Friedensprozesse würden die EU unmittelbar betreffen: Bürgerkriegsflüchtlinge, Verlust von Milliardeninvestitionen und Destabilisierung eines Raumes, der geographisch von der EU umschlossen ist.

Gleichwohl kommt diese Studie zu dem Ergebnis, daß die EU nicht in der Lage wäre, die Friedensmissionen ohne die Hilfe der NATO selbständig zu führen. Während sie durchaus fähig wäre, die amerikanischen Kontingente in den Operationsgebieten quantitativ und wohl auch qualitativ zu ersetzen, scheitert eine autonome Führung an Defiziten bei den C³I-Fähigkeiten. Eine eigenständige Operationsführung ohne Rückgriff auf NATO- und amerikanische Fähigkeiten wäre erst denkbar, wenn die in diesem Bereich festgestellten und im European Headline Goal definierten Mängel vollends behoben sein und die benötigten Systeme für die Einsätze auf dem Balkan bereitgestellt würden. Dies wird nach den aktuellen Beschaffungsplänen noch Jahre dauern.

Gleichzeitig verhindert die fehlende Übereinkunft mit der Allianz eine Operationsführung der EU unter

Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO. Diese Übereinkunft wird erst zu erreichen sein, wenn die Türkei und Griechenland ihren Streit über die Bedingungen eines garantierten Zugangs der EU zu Mitteln, Fähigkeiten und Planungskapazitäten der NATO beigelegt haben. Auch das Sicherheitsabkommen zwischen EU und NATO müßte zuvor verabschiedet werden. Sollte es kurzfristig abgeschlossen werden, wäre auch eine EU-Operation durchführbar. Dabei entstünden allerdings erhebliche Kosten, die sich für die Europäer durch die notwendige Ersetzung amerikanischer Elemente in der NATO-Kommandostruktur ergeben würden.

Augenblicklich befindet sich die EU in dem Dilemma, daß sie sich zwar politisch zunehmend zur Operationsführung auf dem Balkan bereit sieht, dazu aber keine realistischen Optionen besitzt. So bleibt den EU-Staaten keine andere Wahl, als die Friedensmissionen unter Führung der NATO und in Abhängigkeit von den USA fortzusetzen. Eine solchermaßen erzwungene Absage an eine Führungsrolle der EU eröffnet allerdings auch zahlreiche Chancen, die die EU in ihren Planungen berücksichtigen sollte.

1. Da die EU nicht in der Lage ist, die Operationen autonom zu führen, sind die USA gezwungen, ihren Truppenabbau zu verlangsamen, um den Erfolg der NATO-Operationen nicht zu gefährden. Gleichzeitig behalten die Amerikaner innerhalb des Nordatlantikrats die entscheidende Stimme in bezug auf die Operationen. Dies kommt dem Friedensprozeß zugute, da die anstehenden Entscheidungen über die politischen Grenzen in der Region einer robusten militärischen Absicherung und eines starken politischen Zusammenhalts der internationalen Gemeinschaft bedürfen. So wird eine Entwicklung vermieden, die im schlimmsten Fall zu einer Situation führen kann, wie sie in Bosnien-Herzegowina vor dem militärischen Eintritt der USA im Sommer 1995 bestand. Damals verweigerten die Vereinigten Staaten den diplomatischen und militärischen Friedensbemühungen der Europäer den politischen Rückhalt und verfolgten eine unabhängige Politik. Dies hatte zur Folge, daß die vielversprechenden europäischen Initiativen wirkungslos blieben, da

die Kriegsparteien ihre Strategien allesamt auf die amerikanische Politik ausrichteten.

2. Die EU gewinnt Zeit, um (a) doch noch ein Überkommen mit der NATO zu erzielen und (b) weitere Fähigkeiten für eine künftige autonome Führung aufzubauen. So ist es wahrscheinlich, daß durch nachhaltigen Druck auf die Türkei und Griechenland zumindest mittelfristig eine Lösung erzielt werden kann, die eine EU-Operation auf dem Balkan mit Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten erlaubt. Kommt diese Lösung zustande, kann erneut über eine EU-Option nachgedacht werden. Im Bereich der Fähigkeiten erhielte die EU die Möglichkeit, die Einsatzreife bestellter Systeme abzuwarten und ihre Prioritäten auf die Erfordernisse der Balkanoperationen abzustimmen. Durch das anhaltende Engagement der USA insbesondere innerhalb des Kommandobereichs können die EU-Staaten Ressourcen sparen, die sie idealerweise für Investitionen in ihre Fähigkeiten nutzen können.
3. Auch innerhalb einer NATO-Kommandostruktur ist eine stärkere Rolle der europäischen Staaten denkbar. Bei einer drastischen Verringerung amerikanischer Kontingente oder sogar einem weitgehenden Abzug der US-Einsatzkräfte könnten die Europäer darauf drängen, die Position des OpCdr und des FCdr mit einem Europäer zu besetzen. Dies könnten beispielsweise die jeweiligen europäischen Stellvertreter von SACEUR und CINCSOUTH sein, die auch im Rahmen einer EU-Operation unter Rückgriff auf die NATO-Kommandostruktur eingebunden worden wären. Die USA blieben in diesem Fall mit Spezialisten in die Führung eingebunden und hätten vor allem im NAR entscheidenden Einfluß auf die politische und strategische Führung. Da der SACEUR gleichzeitig Commander-in-Chief des U.S. European Command ist, brächte solch ein Szenario einen deutlichen Zuwachs an europäischer Kontrolle über die Operationen. Direkte Weisungen aus dem Pentagon an den NATO-Oberbefehlshaber, wie sie während des Kosovo-Krieges die Regel waren, wären nicht mehr möglich.⁶¹ Sollte eine stärkere Abstimmung im Kreise der EU gewünscht werden, könnte sie innerhalb des PSK erfolgen. Eine gut abgestimmte und gemeinsam vorgetragene EU-Position könnte auf diese Weise eine Führungsrolle der EU innerhalb des NAR begründen. Dies würde auch im Hinblick auf nichtmilitärische Engagements der

EU, zum Beispiel im Rahmen der Polizeimission in Bosnien, zweckmäßig sein.

4. Der Dayton-Vertrag als Grundlage für die UN-Resolution 1031 sieht eine Beteiligung der NATO an der Friedensoperation in Bosnien vor. Eine Übertragung des Mandats auf die EU würde deswegen eine schwierige Nachverhandlung des Dayton-Vertrages nötig machen. Auch die Resolution 1244 als Grundlage der KFOR, die im Annex ebenfalls von »einem substantiellen Beitrag« der NATO spricht, müßte eventuell ergänzt werden. Dies wäre sicherlich einfacher möglich, da die Konfliktparteien an entsprechenden UN-Verhandlungen nicht beteiligt wären.

Langfristig erscheint es sinnvoll, daß die EU Fähigkeiten für eine autonome Operationsführung erwirbt, um sich die politische Option auf diese Führungsmöglichkeit zu sichern. Denn je nachdem, ob EU oder NATO die Operationen führten, änderte sich der Kreis der Staaten, die an der Operationsführung beteiligt werden. Bei einer EU-Operation beispielsweise würden jene EU-Staaten, die nicht in der NATO sind (Finnland, Irland, Österreich, Schweden), in die politische und strategische Führung der Operationen eingebunden, während man andere NATO-Staaten (z.B. die Türkei) lediglich über ein Komitee der truppenstellenden Staaten (Committee of Contributors) beteiligen würde.⁶² Da der EU diese Option zunächst nicht zur Verfügung steht, muß sie sich auf eine Fortsetzung der bisherigen NATO-Operationen konzentrieren. Der Unsicherheit über Umfang und Zukunft des amerikanischen Beitrags sollte dabei mit einer klaren europäischen Prioritätensetzung zugunsten der Balkanoperationen begegnet werden. Die unmittelbare Nachbarschaft der Region zwingt die EU-Staaten dazu, für diese Operationen jene Fähigkeiten bereitzustellen, die zur bestmöglichen Durchführung der Missionen erforderlich sind. Damit hätten die Planungen für eine eventuelle Übernahme von SFOR und KFOR unmittelbare Auswirkungen auf die derzeitige und zukünftige Beteiligung der EU-Staaten in anderen Operationsgebieten. Weitere Engagements der EU-Europäer werden nur möglich sein, wenn die knappen Ressourcen, zum Beispiel bei Kommunikationsspezialisten und Führungspersonal bzw. den zugehörigen Systemen, entweder auf dem Balkan nicht benötigt oder durch zusätzliche Investitionen ergänzt werden.

⁶¹ Vgl. Michael Ignatieff, *Virtual War*, London 2001, S. 102f.

⁶² Nice European Council, Presidency Conclusions, 7.-9.12.2000, Annex VI to Annex VI.

Abkürzungen

| | | | |
|------------------|--|-------|--|
| AFSOUTH | Allied Forces Southern Europe | UÇK | Ushtria Çlirimtare e Kosovës |
| AWACS | Airborne Warning and Control System | | (Kosovo-Befreiungsarmee) |
| BIGSTAF | Breitbandiges Integriertes Gefechtsstand-fern-meldenetz | UÇPMB | Ushtria Çlirimtare e Preshevës, Medvegjës dhe Bujanovcit (Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac) |
| C ³ | Command, Control, Communication | UN | United Nations |
| C ³ I | Command, Control, Communication, Intelligence | UNMIK | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo |
| CIA | Central Intelligence Agency | WEU | Westeuropäische Union |
| CIMIC | Civil-Military Cooperation | | |
| CINCSOUTH | Commander in Chief (Allied Forces) Southern Europe | | |
| CJTF | Combined Joint Task Forces | | |
| CSAR | Combat Search and Rescue | | |
| DSACEUR | Deputy SACEUR | | |
| DUI | Demokratska unija za integracija (Demokratische Union für Integration; Mazedonien) | | |
| ESDI | European Security and Defence Identity | | |
| ESVP | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik | | |
| EU | Europäische Union | | |
| EUMM | European Union Monitoring Mission | | |
| EUROMARFOR | European Maritime Force | | |
| FCdr | Force Commander | | |
| FHQ | Force Headquarter | | |
| GSZ | Ground Safety Zone | | |
| HQ | Headquarter | | |
| ICG | International Crisis Group | | |
| IFOR | Implementation Force | | |
| IIS | The International Institute for Strategic Studies | | |
| ISAF | International Security Assistance Force | | |
| JOAR | Joint Operations Area Review | | |
| KFOR | Kosovo Force | | |
| KPC | Kosovo Protection Corps | | |
| MA | Militärausschuß | | |
| MJLC | Multinational Joint Logistic Center | | |
| MNB | Multinational Brigade | | |
| MND | Multinational Division | | |
| MS | Militärstab | | |
| MSU | Multinational Specialized Unit | | |
| NAC | North Atlantic Council | | |
| NAR | Nordatlantikrat | | |
| NCCC | NATO Co-ordination and Co-operation Center | | |
| NIC | National Intelligence Cell | | |
| OHQ | Operation Headquarter | | |
| OpCdr | Operation Commander | | |
| OPRES | Operational Reserve | | |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa | | |
| PSK | Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee | | |
| RUSI | Royal United Services Institute for Defence Studies | | |
| SACEUR | Supreme Allied Commander Europe | | |
| SFOR | Stabilization Force | | |
| SHAPE | Supreme Headquarter Allied Powers Europe | | |
| TFF | Task Force Fox | | |

SWP-Berlin
Kann die EU die NATO
auf dem Balkan ersetzen?
Dezember 2002